Université Paris Nanterre
200 av. de la République
92001 Nanterre Cedex
www.parisnanterre.fr

Ecole doctorale 395 :
Milieux, cultures et sociétés et passé et du présent

Membre de l'université Paris Lumières

Johanna SERY

L'espace rural métropolisé face aux enjeux du « développement durable » :

Le cas de la communauté de communes Eure Madrie Seine, entre Paris et Rouen.

Thèse présentée et soutenue publiquement le 18 Décembre 2017
en vue de l'obtention du doctorat en Aménagement et Urbanisme.
de l'Université Paris Nanterre

sous la direction de M. Yann Nussaume (Université Paris Nanterre)

Jury :

Rapporteur :	Monsieur Pierre Donadieu	Professeur Emérite, Ecole Nationale Supérieure de Paysage de Versailles
Rapporteure :	Madame Sylvie Salles	Maître-assistant, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture Paris Val de Seine
Membre du jury :	Monsieur André Lortie	Professeur, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Belleville
Membre du jury :	Monsieur Philippe Madeline	Professeur, Université Caen Normandie
Membre du jury :	Monsieur Hervé Marchal	Professeur, Université de Bourgogne
Membre du jury :	Madame Monique Poulot	Professeur, Université Paris Nanterre

REMERCIEMENTS

J'ai entendu dire, aux débuts dans ce parcours, que la thèse était une aventure en solitaire. Pour ma part, ce travail n'aurait pu se concrétiser sans un soutien permanent.

Les échanges avec mon directeur de thèse, Yann Nussaume, m'ont aidée à construire petit à petit mes réflexions et à les étayer toujours plus sûrement. Mes premiers pas dans le monde de la recherche avec Aliki-Myrto Perysinaki ont été de bons moments et je lui adresse ma gratitude pour sa relecture des écrits en anglais que j'ai eu à produire jusqu'ici. L'équipe AMP est une entité bienveillante pour mener des recherches. L'équipe d'accueil de l'ENSA Normandie, ATE (Architecture, Territoire, Environnement) Normandie, a aussi accompagné mes recherches dans le cadre d'un demi-poste d'associé mis en place par le Ministère de la Culture et de la Communication, que je remercie pour ce soutien.

Les travaux pluridisciplinaires du réseau de recherche thématique Espace Rural et Projet Spatial (ERPS) ont enrichi mes réflexions, en m'incitant à aller plus loin que mon propre champ disciplinaire. La co-responsabilité des 6èmes rencontres de ce réseau avec Frédéric Saunier ont été une formidable expérience. Notre chemin commun pendant ces trois années qu'ont duré la préparation du colloque et des actes ont aiguisé mon regard critique. La rigueur scientifique de Frédéric a été plus que bénéfique.

La relecture attentive et minutieuse de Caroline Varlet a apporté à mon texte un second souffle en fin de parcours. Son enthousiasme et la richesse de ses connaissances m'ont suivie pendant toutes ces années. Je ne sais comment la remercier…

Enfin, *mes tout proches* ont subi les sacrifices que je leur ai fait endurer, je ne saurai comment leur témoigner tout mon amour et ma reconnaissance…

A tous, merci !

EQUIPE D'ACCUEIL
Architecture, Milieu, Paysage AMP
LAVUE – UMR CNRS 7218
École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-La Villette

Nota : sauf mention contraire, les illustrations sont propriétés de l'auteur.

Résumé

L'espace rural métropolisé face aux enjeux du « développement durable » : le cas de la communauté de communes Eure Madrie Seine

Au cours du dernier demi-siècle, en France, des communes jusqu'ici considérées comme rurales ont connu une forte évolution démographique, triplant, voire quadruplant leur population, ce qui provoque une mutation de leur structure spatiale.

Ces territoires sont dès lors pris en tenaille entre des législations édictées au niveau national qui mettent désormais en œuvre un « modèle de développement durable[1] » et des dynamiques socio-économiques locales. L'enjeu de ce travail de thèse est de comprendre comment l'aménagement spatial peut accompagner la transition écologique dans ces communes de l'espace rural métropolisé pour tendre vers un développement durable.

Le terrain d'étude, le territoire de la *communauté de communes Eure Madrie Seine,* (CCEMS : 23 communes, 28 663 habitants, 191,2 km²), entre Rouen et Paris, constitue un observatoire remarquable du complexe jeu d'échelles spatiales et temporelles qui mobilise les ressources locales, humaines et naturelles. Ce terrain permet en outre de considérer un niveau de décision et de cohésion trans-territoriale où les acteurs éprouvent dans l'action les différentes représentations du développement durable.

Le premier objet de ce travail de thèse est d'examiner comment les composantes territoriales de cette communauté de communes influent sur la définition du développement durable à l'échelle locale (besoins des communes, logiques et stratégies des acteurs pour l'aménagement de l'espace). Le second aspect de cette étude est de déterminer comment le cadre législatif agit sur la mise en œuvre du développement durable dans les communes de cet espace rural métropolisé, et d'en analyser ses conséquences spatiales.

Formant l'hypothèse que territoire et transition écologique sont intimement liés, il s'agit d'explorer les enjeux territoriaux au prisme du développement durable : une action locale qui s'inscrit dans un cadre législatif global au travers duquel se dessine une nécessaire équité territoriale.

Mots clefs : Rural métropolisé – Développement durable –Pratiques d'acteur – Territoire – Jeux d'échelle – Cadre législatif

[1] Article 1er de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.

Abstract

The metropolitan rural area addressing the challenges of sustainability: the case study of the district council Eure Madrie Seine, between Paris and Rouen.

Within half a century, in France, the municipalities so far regarded as rural have experienced a strong demographic evolution which have tripled, or even quadrupled, their population, causing a disorganisation of their spatial structure

Those territories have to link recent national legislation which now implements a "model of sustainable development[2]" and local socio-economic dynamics. The aim of this PhD thesis is to understand how spatial planning could accompany the ecological transition in these metropolitan rural areas.

The *district council Eure Madrie Seine*, (CCEMS : 23, Municipalities, 28 663 habitants, 191,2 km²), between Paris and Rouen, offers an outstanding field for scale and temporality variations study mobilising local resources, including natural, human. This survey study also considers a new level of decision and trans-territorial cohesion where local stakeholders feel in the action various representations of sustainable development.

The first objective of this research is to examine how territorial data oh this council district influences the definition of sustainable development at the local level (needs of the localities, spatial planning strategies of local stakeholders). The second objective is to determine how the legislation framework affects the implementation of sustainable development in rural metropolitan areas, and in particular to analyse the spatial consequences of this complex process.

Based on the assumption that territory and ecological transition are interrelated, the aim is to explore territorial interest regarding sustainable development: local action included in a global legislation framework trough a necessary territorial equity.

Key words: Metropolitan Rural Area – Sustainable Development – Stakeholders'/Organisations' Practices – Territory – Scale variations – Legal Framework

[2] First article of the law n° 2009-967, 2009 August 3rd, programming the implementation of the "Grenelle de l'Environnement".

SOMMAIRE

Introduction **8**
a) Une rupture territoriale : la fin de l'exode rural 8
b) De l'espace rural à la catégorie de l'espace rural métropolisé 11
c) Vers la transition écologique pour un nouveau modèle de développement 18
Problématique et hypothèses **25**
a) Problématique 25
b) Hypothèses d'étude 28
c) Méthodologie 32
d) Le terrain d'étude 34
Etat de l'art **38**
a) La rurbanisation 39
b) Les caractères de ce nouvel espace rural 44
c) La gestion de la ressource 46
d) Pratiques d'urbanisme : une politique aménagement de l'espace discutée 49
e) Les positions de l'État concernant l'aménagement de ces nouveaux espaces 50
f) Ecologie politique : un projet pour l'espace rural 53
g) Ouverture prospective 55
Plan de la thèse **58**

PARTIE I : L'espace rural métropolisé face aux modes de vie contemporains **60**

CHAPITRE 1 –Connaître le terrain : observations et analyses. **62**
a) Le terrain d'étude : l'espace rural métropolisé entre Paris et Rouen 63
b) La méthodologie : « penser le local comme lieu de l'universel ». 84
CHAPITRE 2 – Jeux d'échelles et jeux d'acteurs : l'influence des échanges sur l'aménagement spatial **101**
a) L'interaction entre les échanges économiques et les flux. 103
b) Solidarités et/ou concurrences intra et inter-territoriales 116
c) L'impact des échanges sur l'activité locale : vers de nouvelles formes de cohabitations spatiales ? 130
Conclusion du chapitre 2 ..... **142**
CHAPITRE 3 - Un paysage structuré par le vide. **144**
a) L'impact des mutations agricoles en place ou à venir dans l'aménagement spatial 146
b) Le vide : une protection en faveur des ressources naturelles ? 160
c) Les acteurs concernés par l'aménagement du vide : des approches différenciées. 175
Conclusion du chapitre 3 ..... **189**
CHAPITRE 4 - L'espace habité : diversité des fonctions vs modèle d'habitat uniformisé. **193**
a) Le mode de production de l'espace habité par les acteurs locaux. 195
b) La forme du développement urbain depuis les années 1970. 211
c) Les habitants de l'espace rural métropolisé : origines, besoins et objectifs. 225
Conclusion du chapitre 4 ..... **238**

Conclusion de la partie I **242**

PARTIE II : La prise en compte du developpement durable dans le cadre législatif de l'espace rural métropolisé..... 250

CHAPITRE 5 – Le cadre législatif : méthodologie et corpus. 254

a) Le corpus mobilisé pour analyser le cadre législatif 255
b) Une méthodologie pour une lecture critique des textes législatifs..... 263
c) Etude de cas : la commune de Saint Aquilin de Pacy 269

CHAPITRE 6 - 1960-2000 : L'urbanisation de l'espace rural 278

a) Des politiques de développement rural et urbain menées par un Etat tutélaire. 280
b) Décentralisation et prise de conscience écologique 306

Conclusion du chapitre 6 329

CHAPITRE 7 - L'intégration progressive de la notion de « développement durable » dans une législation de moins en moins sectorisée..... 332

a) 2000-2009 : vers une logique de projet 334
b) Le Grenelle de l'Environnement : vers la transition énergétique ou écologique ? 358
c) Les mesures du Grenelle de l'Environnement consolidées par la loi ALUR..... 384

Conclusion du chapitre 7 396

CHAPITRE 8 - Etude de cas : appliquer le grenelle de l'environnement dans l'espace rural métropolisé. 399

a) La modification du PLU : entre injonctions supra-communales et données locales. 401
b) Outils réglementaires et actions locales pour la densification de l'espace habité. 418
c) Les formes urbaines des communes de l'espace rural métropolisé. 433

Conclusion du chapitre 8 453

Conclusion de la partie II..... 457

Conclusion générale 463

Références bibliographiques..... 471

Sources..... 487

Table des matières 497

Table des illustrations..... 502

Annexes..... 504

INTRODUCTION

a) Une rupture territoriale : la fin de l'exode rural

Le renversement des tendances de développement

En un demi-siècle, sur l'ensemble du territoire métropolitain français, des communes alors considérées comme rurales, pour leur nombre d'habitants, leurs caractéristiques socio-professionnelles, leurs paysages, ont connu une forte évolution. Malgré une succession d'outils réglementaires destinés à maîtriser l'étalement urbain, diminuer les émissions de gaz à effet de serre et préserver les ressources naturelles, certaines ont triplé, voire quadruplé leur population[3], et la surface des sols artificialisés a explosé. « Dans le recensement de 1999, le plus fort taux de croissance démographique concernait les communes de 2000 à 5000 habitants. En 2004, il s'agit des communes de 500 à 1000 habitants[4] ».

En 2011, 95% des communes françaises comptant moins de 5 000 habitants, représentent 40% de la population, et couvrent la majorité du territoire métropolitain[5]. Certaines de ces communes, encore catégorisées par l'Institut National des Statistiques et des Études Économiques (Insee) comme rurales dans les années 1960, sont désormais multipolarisées[6]. Elles sont intégrées dans un système métropolitain plus large, dont les

[3] Source : Insee, recensement de la population, 1962 à 2011.

[4] Jean-Charles CASTEL, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux tiers des maisons construites en diffus », *in Les Annales de la recherche urbaine* n°102, 2007, pp. 89-96, p.89.

[5] Données établies à partir du recensement de la population mené par l'Insee.

[6] « Les "communes multipolarisées des grandes aires urbaines" sont les communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant. Les "autres communes

dynamiques socio-spatiales dépassent les frontières administratives. Bien que ces communes connaissent un fort développement urbain depuis cinquante ans, elles restent rurales dans l'imaginaire des gens qui y résident et/ou y travaillent. Philippe Perrier-Cornet démontre que cette représentation des habitants s'explique notamment par la taille de la commune, le paysage agricole et naturel qui les environne, et par le type de logement qu'ils habitent[7]. Ces communes sont aussi, compte tenu des ressources financières dont elles disposent, faiblement dotées d'équipements publics et les services commerçants à proximité immédiate (moins de 15km) sont souvent limités.

La gestion de l'espace communal

La commune, plus petite entité administrative du territoire français qui fait parfois figure de curiosité à l'échelle européenne[8], reste à ce jour l'échelon de la décision politique en matière d'urbanisme. Bien que de fortes incitations à l'intercommunalité soient engagées depuis ces cinquante dernières années[9], les documents d'urbanisme et l'autorisation du droit à bâtir restent principalement définis à l'échelon communal[10]. En cela, l'urbanisation du territoire français est morcelée en plus de 36 000 documents d'urbanisme, et déterminée par des cartes communales, des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et encore quelques Plans d'Occupation des Sols (POS) devant être compatibles ou conformes[11] à des orientations et à des schémas directeurs supra-communaux.

---

multipolarisées" sont les communes situées hors des grandes aires urbaines, des moyennes aires, des petites aires, hors des communes multipolarisées des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ». Source : Insee, définitions.

[7] Philippe PERRIER-CORNET, « Les Français et l'espace rural», *in Economie et Humanisme*, n°362, octobre 2002, pp.26-30.

[8] En 2006, selon l'Insee, la France compte à elle seule 30% des communes de l'Europe des 27.

[9] Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et Alistair COLE, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p.85.

[10] Notons néanmoins que la loi ALUR, récemment promulguée renforce cette volonté d'intercommunalité en instaure le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités selon certaines modalités.

[11] « Le code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, plans et programmes, et un **rapport de compatibilité** entre certains d'entre eux. La notion de compatibilité n'est pas définie juridiquement. Cependant la doctrine et la jurisprudence nous permettent de la distinguer de celle de conformité, beaucoup plus exigeante. Le rapport de compatibilité exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur. »
Source : Commissariat général au développement durable, service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, *Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte,* Fiche méthode n°10, RéférenceS - L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme - Les Fiches, Décembre 2011.

Dès 1962, l'Insee cherche à définir ces nouvelles formes de développement urbain. Elle met en place le concept de Zone de Peuplement Industriel ou Urbain (ZPIU) qui caractérise de manière plus large que le simple critère de la continuité du bâti, un espace urbanisé sous l'influence d'une grande agglomération. Les ZPIU distinguent des territoires ruraux agricoles les espaces urbanisés peu denses dans lesquels sont implantés des industries ou dans lesquels la population travaille en ville. Cette catégorie tient « compte en outre du niveau des migrations quotidiennes domicile-travail, de l'importance de la population non agricole ainsi que du nombre et de la taille des établissements industriels, commerciaux ou administratifs[12] ». Après le recensement de 1990, le Zonage en Aires Urbaines (ZAU) est créé. Construit à partir des pôles urbains, ce zonage décline les différentes catégories de l'unité communale : rurale, isolée hors influence des pôles, multipolarité, mono polarisée, périurbaine, urbaine. Cette classification, qui s'appuie sur le degré de dépendance des communes à la ville, caractérise une logique centrée sur l'urbain. Cette nomenclature permet de mesurer l'influence des villes sur un territoire, sans considérer la diversité de l'espace rural et ses propres dynamiques. La définition des ZAU est complétée après le recensement de 1999, par une répartition de l'espace rural. Le ZAU devient le Zonage en Aires Urbaines et aires d'emploi de l'Espace Rural (ZAUER)[13]. En 2010, le ZAU est modifié, affiné, faisant basculer une certaine partie des aires urbaines moyennes (5000 à 10 000 habitants) vers la catégorie du rural, laissant entrevoir plus largement la diversité du spectre du périurbain sur le territoire[14].

Une typologie des situations communales

Pour le géographe Mohammed Hilal et la statisticienne Virginie Piguet, tous deux chercheurs au Centre d'Economie et de Sociologie appliquée à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux[15], il existe « deux visages du rural[16] ». Certaines communes de l'espace

---

[12] « En 1975, les ZPIU représentent 83,5 % de la population française et 32 % de la superficie du territoire métropolitain ».
Source : Jacques BOUDOUL & Jean-Paul FAUR, « Renaissance des communes rurales ou nouvelle forme d'urbanisation ? », *in Economie et statistique*, n°149, novembre 1982, pp. I-XVI, p.VIII.

[13] Source : http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/le-nouveau-zonage-en-aires-urbaines-2010

[14] François CUSIN *et alii*, « La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », *in Revue française de sociologie,* Vol. 57, 2016, p. 646.

[15] Le CESAER est une unité mixte de recherche pluridisciplinaire (UMR 1041), qui associe AgroSup Dijon et l'INRA.

rural sont complètement intégrées dans l'espace urbain. Elles bénéficient des aménités urbaines grâce à leur proximité immédiate à de grandes villes et sont confrontées à une pression foncière et à un développement urbain important. D'autres, par leur localisation géographique et l'absence d'infrastructures de transport qui limitent la mobilité des habitants, connaissent une certaine dévitalisation.

Parmi les communes concernées par ce phénomène d'urbanisation massive, nous nous intéresserons dans cette étude à celles déjà soumises dans les années 1970 au phénomène de rurbanisation, défini par l'architecte Gérard Bauer et l'économiste Jean-Michel Roux[17]. Même si les contours économiques et démographiques sont nuancés par d'autres chercheurs[18], la rurbanisation marque un début d'urbanisation sans précédent dans les petites communes de l'espace rural situées à proximité des agglomérations. Ces communes sont encore aujourd'hui empreintes à une forte pression foncière, leur imposant de poser les bases d'un développement urbain garant d'un équilibre entre espace bâti / artificialisé et espaces naturels / agricoles tout en posant de nouveaux fondements de leurs rapports aux territoires urbains environnants.

b) De l'espace rural à la catégorie de l'espace rural métropolisé

L'urbanisation de ces cinquante dernières années a fait naître un vocabulaire pléthorique pour la qualifier, en particulier pour la question des espaces dénommés périurbains. Le périurbain est le terme le plus connu pour désigner ces nouvelles formes urbaines même s'il est toutefois difficile d'en donner une définition consensuelle tant il regroupe des formes multiples.

On peut partir néanmoins de plusieurs textes scientifiques produits pour tenter d'en cerner le contour. L'interdisciplinarité des recherches menées sur cet objet témoigne de sa complexité. Dès la décennie 1970, les travaux de sociologues et de géographes se penchent sur le phénomène, dans le sillage des ruralistes.

---

[16] Mohammed HILAL & Virginie PIGUET, « Le rural en statistiques. Une intégration urbaine plus forte », *in Economie et Humanisme*, n°362, octobre 2002, pp.12-17, p.12.

[17] Gérard BAUER & Jean Michel ROUX, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, 189 p.

[18] Martine BERGER, *Les périurbains de Paris*, De la ville dense à la métropole éclatée ?, Paris, Editions du CNRS, Collection Espaces et Milieux, 2004, 320 p.

La fin de la distinction urbain/rural

Chez les géographes ruralistes, les travaux d'après-guerre ont mis en avant « les grandes mutations de l'agriculture et du monde rural, ainsi que leurs effets sociaux et culturels, au cours de cette période qu'il est convenu d'appeler les Trente Glorieuses »[19]. Louis Leroy propose dès 1960 un *plan de ruralisme* voulant se distinguer de l'urbanisme : « vouloir traiter l'aménagement des zones rurales en fonction de l'urbanisme serait subordonné l'aménagement rural au développement urbain.[20] ». S'appuyant sur les travaux du géographe Albert Demangeon et de l'urbaniste architecte Gaston Bardet, il défend un plan qui doit « viser à l'amélioration des conditions de vie, au mieux-être des ruraux, mais [qui] doit viser aussi à l'épanouissement de la personne humaine, au développement culturel et intellectuel sans lequel il n'est pas, en fin de compte, de vrai progrès.[21] ».

Dès lors, cette urbanisation caractérisée par la migration d'urbains vers la campagne et la désorganisation de sa trame spatiale héritée de l'activité agricole, questionne les modalités l'aménagement rural et l'opposition systématique urbain/rural[22]. Jacques Jung, formé à l'Institut national agronomique de Paris et défendant un aménagement du territoire unitaire et global, indique : « les divisions du territoire en « urbain » et « rural » sont désormais arbitraires, génératrices d'analyses tronquées et de synthèses boiteuses[23] ».

La généralisation des pratiques urbaines et l'émergence d'un nouveau modèle d'habiter

La sociologie rurale accompagne cette réflexion dès les années 1960, par de nombreuses études sur la société rurale et son urbanisation, qui démontrent la complexité de ce phénomène[24].

L'ouvrage du spécialiste en sociologie rurale Henri Mendras, publié en 1967 sous le titre évocateur *La fin des paysans*, amorce l'évolution sociétale en cours. En outre, il décrit

---

[19] Rolande BONNAIN-DULON, Jacques CLOAREC, Françoise DUBOST, « Introduction », *in* Rolande BONNAIN-DULON, Jacques CLOAREC, Françoise DUBOST, (dirs.), *Ruralités contemporaines,* Paris, Éditions L'Harmattan, 2011, p.20.

[20] Louis LEROY, *Le Ruralisme. Comment réaliser l'aménagement des campagnes,* Les Éditions Ouvrières, Paris, coll. « Économie et humanisme », 1960, p.69.

[21] *Ibid*., p.8.

[22] Jean-Michel ROUX, « Aménagement rural et concentration urbaine », *in Économie rurale*, n°96, 1973, pp.69-77.

[23] Jacques JUNG, *L'aménagement de l'espace rural. Une illusion économique*, Paris, Calmann-Lévy, 1971, p.335.

[24] Notons entre autres :

- l'ouvrage de Placide RAMBAUD, *Société rurale et urbanisation*, Paris, Éditions du Seuil, 1973 (1ère édition 1969), 348 p.
- l'article de J-P. GUERIN & Hervé GUMUCHIAN, « Ruraux et rurbains : Réflexions sur les fondements de la ruralité aujourd'hui », *in Revue de géographie alpine*, n°1, Tome 67, 1979, pp. 89-104.

l'évolution de la « politique agricole des années soixante (…) fondée sur ce modèle de l'exploitation familiale de polyproduction, dans laquelle il y a coïncidence totale entre cellule familiale et exploitation[25] ».

L'étude des sociologues Henri Raymond, Nicole Haumont, Marie-Geneviève Dezès et Antoine Haumont sur l'habitat pavillonnaire parue un an avant, en 1966, propose quant à elle un rappel historique sur l'émergence du pavillon. Les auteurs rappellent que cette forme est liée à la recherche de l'ordre social du XIX^{ème} siècle et qu'elle est accompagnée par la législation. Ils mettent en avant la symbolique du modèle pavillonnaire qui s'inscrit en réaction au modèle urbanistique des grands ensembles. Selon eux, « une chose reste évidente : le pavillon ne doit son archaïsme éventuel qu'au Français qui trouve en lui la réalisation non de ses rêves mais de ses modèles sociaux[26] ».

A la fin des années 80, cette urbanisation se poursuivant, certains y ont vu une redynamisation des campagnes, dans une visée plus résidentielle qu'agricole, comme le géographe et sociologue Bernard Kayser dans son ouvrage paru en 1989, sous le titre *La renaissance de l'espace rural. Sociologie des campagnes du monde occidental*[27]. D'autres y ont décelé une nouvelle forme d'extension de la ville.

Le phénomène de rurbanisation

L'ouvrage *La rurbanisation ou la ville éparpillée,* paru dix ans après ces recherches en sociologie et en géographie par Jean-Michel Roux, docteur en géographie économique et Gérard Bauer, architecte urbaniste nomme ce phénomène d'urbanisation massive. Les auteurs, distinguent déjà une partie de cette urbanisation du développement rural. Ils démontrent les villages rurbanisés sont reliés à une centralité urbaine par de grandes infrastructures de transport qui permettent des déplacements rapides et facilités par le développement de l'automobile dans les années 1970. La Normandie, traversée par l'autoroute A13 et par deux lignes de chemin de fer la reliant à la capitale est emblématique de ce phénomène et la région euroise du Roumois, aux frontières de l'agglomération rouennaise a largement contribué à l'étude de Bauer et Roux. Cette urbanisation caractérisée par l'arrivée de nouveaux habitants venus de la ville, provoquant

---

[25] Henri MENDRAS, *La fin des paysans*, Arles, Actes Sud, 1992 (1ère édition 1967), p.379.
[26] Henri RAYMOND *et alii, L'habitat pavillonnaire,* Paris, L'Harmattan, 2010 (4^{e} édition, 1ère édition : 1966), p. 105.
[27] Bernard KAYSER, *La renaissance de l'espace rural. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Armand Colin, 1989, 316 p.

parfois un doublement de la population villageoise dans les années 1970-1980, en a profondément modifié le profil sociologique.

Cette première phase d'urbanisation des campagnes en périphérie des villes, « née du pétrole[28] », s'est rarement faite sous le contrôle d'une planification communale ou intercommunale, comme l'avaient remarqué les auteurs. Bien que focalisé sur le lotissement pavillonnaire, le terme de rurbanisation semble toutefois marquer les prémices de l'hybridation d'un espace, devenu ni tout à fait rural ni tout à fait urbain.

Certains chercheurs parlent également de *Tiers Espace*, notion que propose le sociologue Jean Viard[29] dès 1990, reprise par le philosophe et docteur en histoire Sébastien Marot[30] en 1995 puis par le géographe Martin Vanier[31]. Les sociologues Hervé Marchal et Jean-Marc Stébé proposent quant à eux le terme de *pré-urbain*[32]. Tous s'accordent sur l'absence de plan d'aménagement à une échelle départementale ou régionale, qui coordonne ce développement défini par Bénédicte Grosjean comme une *urbanisation sans urbanisme* dans son histoire de la « ville diffuse » (2010)[33].

D'autres chercheurs, comme la sociologue Laurence Thomsin, après une analyse critique des différents termes employés pour décrire l'urbanisation de l'espace rural (urbanisation des campagnes, périurbanisation, contre-urbanisation, *counter urbanization*) font le choix de conserver le terme de rurbanisation. Pour elle, ce concept permet « décrire l'ensemble des processus initiateurs de dynamiques nouvelles animant les territoires ruraux ; dynamiques ne relevant pas d'un processus d'extension urbaine mais d'une combinaison de processus d'urbanisation aux effets morphologiques et fonctionnels diffus, de mécanismes locaux de développement et de comportements novateurs des populations rurales autochtones et allochtones recherchant à valoriser une nouvelle hiérarchisation des

---

[28] Odile MARCEL, « Paysages équitables et durables : redonner corps à l'évidence spatiale dans l'aménagement des territoires», *in Passerelle*, n°9 numéro spécial, avril 2013, pp. 13-18, p.17.

[29] Jean VIARD, *Le Tiers Espace. Essai sur la nature*, Paris, Editions Méridiens – Klincksieck, 1990, 152 p.

[30] Sébastien MAROT, « L'alternative du paysage », *Le Visiteur*, n° 1, automne 1995, pp. 54-81.

[31] Martin VANIER, « Développement autour des villes. Un tiers espace voué à l'innovation », *in Economie & Humanisme*, n° 362, Octobre 2002, pp.53-58.

[32] Hervé MARCHAL & Jean-Marc STEBE, « La nature en tension entre l'urbain et le rural. L'exemple d'un territoire émergent : le pré-urbain », *in* Philippe HAMMAN (dir.), *Ruralité, nature et environnement. Entre savoirs et imaginaires,* Toulouse, Erès éditions, 2017, pp. 303-328.

[33] Bénédicte GROSJEAN, *Urbanisation sans urbanisme: une histoire de la « ville diffuse »*, Wavre, Mardaga, coll. « Architecture », 2010, 349 p.

valeurs[34] ». Elle souligne que ces espaces ont « su préserver une identité spécifique en regard de l'influence directe des agglomérations urbaines[35] ».

Un phénomène qui dépasse les frontières

Dans un article de 2001, Laurence Thomsin et le géographe Vincent Houillon[36] démontrent que dans de nombreux pays européens, l'espace rural se restreint souvent à ce qui n'est pas de l'urbain et que les rapports d'échelle varient d'un pays à l'autre. Par exemple, alors qu'une agglomération urbaine au Danemark est un « ensemble d'habitations séparées de moins de 200 mètres et comptant 200 habitants[37] », la France réduit le seuil à 50 habitants en gardant le même critère de distance. L'Autriche propose une définition de l'agglomération bien plus urbaine : « Zone de fonctions socio-économiques basées sur la répartition spatiale du marché du travail et dont les unités de base sont les communes. Elle se compose d'un noyau (*Kernrawri*) et d'une banlieue extérieure (*Aussenzone*). Le noyau est constitué d'une zone bâtie compacte d'au moins 10 000 habitants ou de plusieurs zones de ce type liées soit administrativement, soit par la continuité du bâti, soit encore par l'importance des flux journaliers de déplacement. La « banlieue » (*Aussenzone*) est constituée de toutes les communes dont au moins 25% des actifs travaillent dans le « noyau »[38] ». Toutefois, les catégories sont définies à partir des rapports économiques qu'entretiennent les petites communes avec les villes, notamment en termes d'emploi, ce qui consacre la ville comme une composante dominante de l'espace géographique habité.

On notera par ailleurs des recherches sur le phénomène d'urbanisation de l'espace rural situé à proximité des agglomérations dans de nombreux pays européens[39]. L'urbaniste italien Francesco Indovina décrit le concept de *Città Diffusa*, ou de ville diffuse dès

---

[34] Laurence THOMSIN, « Un concept pour le décrire : l'espace rural rurbanisé », *in Ruralia,* revue en ligne, n°09, mis en ligne le 19 janvier 2005, 16 p, p.12.
[En ligne] consulté le 10 mai 2017, URL : http://ruralia.revues.org/250

[35] *Ibid.*

[36] Vincent HOUILLON & Laurence THOMSIN, « Définitions du rural et de l'urbain dans quelques pays européens », *in Espace, populations, sociétés*, n°2 « Repopulation et mobilités rurales », 2001, pp. 195-200, p.198.

[37] *Ibid.*

[38] *Ibid.*

[39] Le catalogue de l'exposition « La explosión de la ciudad / The explosion of the city » dirigée par Antonio Font reprend ainsi ces recherches théoriques qui mènent toutes à l'étude du processus de métropolisation Antonio FONT, *La Explosión de la Ciudad*, Editions Ministerio de Vivienda., Madrid, 2007.

1990[40], à travers son analyse urbaine de la région vénitienne. L'architecte et urbaniste allemand Thomas Sieverts, parle quant à lui de *Zwischenstadt*[41], d'entre-deux, élargissant les fonctions urbaines de ces espaces au-delà de celle de l'habiter.

Un nouveau territoire : le rural métropolisé

Le *Dictionnaire de la géographie et l'espace des sociétés*[42] dirigé par les géographes Jacques Lévy et Michel Lussault propose une série de critères pour spécifier le périurbain : une forte dynamique démographique, une surreprésentation des jeunes couples avec enfants, une hégémonie de la maison individuelle et l'accession à la propriété, la domination écrasante de la mobilité automobile, une activité importante du marché foncier, une forte proportion de classes moyennes.

On ne peut toutefois ignorer les interdépendances de ces espaces avec les agglomérations voisines, qu'il s'agisse des modes de vie des habitants ou des pratiques des élus locaux en termes de développement urbain. Ces espaces s'inscrivent dans un système plus large, aux dynamiques spatiales et temporelles multi-scalaires, dont la notion de métropolisation s'empare. Ces espaces s'inscrivent donc, selon nous, dans un espace rural métropolisé.

Il ne s'agit toutefois pas de s'intéresser ici au processus de formation de l'espace métropolitain en général, qui a fait l'objet de thèses et antithèses[43] mais plutôt aux espaces qui sont sous son influence et souvent représentés « en blanc » sur les cartographies, à *l'espace restant, résiduel*.

Les travaux engagés par le réseau scientifique thématique Espace Rural & Projet Spatial (ERPS)[44] à l'occasion de ses 6èmes rencontres s'inscrivent dans cette réflexion[45] sur les modalités de l'aménagement de l'espace rural métropolisé. Le programme du PUCA « Du

---

[40] Francesco INDOVINA, *La città diffusa*, Venise, DAEST- IUVA, 1990, sp.

[41] Thomas SIEVERTS, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Éditions Parenthèses, coll. « Eupalinos », 2004 (Edition originale : Thomas Sieverts, *Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Wiesbaden, Vieweg + Teubner Verlag, 1997), 188 p.

[42] Jacques LEVY & Michel LUSSAULT (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013, 1034 p.

[43] François ASCHER, *Métapolis ou l'avenir des villes,* Paris, Odile Jacob, 1995, 346 p.
Jacques BEAUCHARD, *La ville-pays. Une alternative à la métropolisation*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, coll. « Territoires », 1996, 125 p.

[44] Fondé en 2009 par la rencontre de plusieurs praticiens enseignants et chercheurs dans les domaines de la conception architecturale, du paysage et de l'aménagement, le réseau d'enseignement et de recherche « Espace rural & projet spatial » (ERPS) est né de la volonté commune de s'engager dans une « aventure collective » de production de savoir et d'innovation pédagogique sur les espaces ruraux et leur transformation. Source : http://www.erps.archi/presentation/

[45] « Ruralités soutenables. Espace rural et métropolisation : innovations, expérimentations », 6èmes rencontres du réseau ERPS, ENSA Normandie, 12-14 nov. 2014, coordination scientifique : Frédéric Saunier, Johanna Sery.

périurbain à l'urbain » qui s'est déroulé de 2012 à 2014 intègre également cette dimension, notamment dans le cadre de recherche « De l'autre côté du miroir : un périurbain pensé par le rural, pour une périurbanisation modelée par les usages[46] ».

Cette forme d'urbanisation ne répond plus à un rapport ville centre/périphérie, sous-entendu hiérarchisé, mais à une organisation spatio-temporelle de l'espace déterminée par des logiques et des stratégies individuelles d'installation qui invite à repenser les centralités. Conditionnées par une mobilité à grande vitesse, comparativement à celle, plus séculaire, du pas de l'Homme ou de l'animal, ces « organisations de l'espace géographique plus ou moins territorialisées[47] » où les dynamiques spatio-temporelles sont de plus en plus individualisées participent alors à la formation de l'espace métropolitain.

La notion d'espace rural métropolisé impose de dépasser le clivage urbain/rural, l'urbain n'étant plus réduit à l'agrégation d'établissements humains dans un espace donné et le rural à l'unique traduction spatiale de l'exploitation des ressources naturelles par l'Homme. Cet aspect oblige à revoir notre compréhension de ces ensembles dans une optique convergente, à partir de nouveaux angles d'approche, tels que celui des flux, des centralités multiples et de plus en plus individualisés ainsi que celui du vide. Il s'agit de déconstruire le discours sur l'urbain généralisé. Constitué d'établissements humains, d'entités paysagères et d'une biodiversité locale, l'espace rural métropolisé se forme alors d'une constellation de *lieux habités*[48]. Conditionnés par leur mobilité ou leur immobilité, par ce à quoi ils sont reliés ou non ; ces lieux s'identifient par ceux qui l'habitent. Composés de caractéristiques propres et articulés entre eux, ils constituent alors ce rural métropolisé, un espace géographique concret, conçu par et pour les activités humaines dans un milieu donné. Il s'agit ainsi de chercher à définir ce qui le caractérise, tout en considérant le phénomène de métropolisation auquel il est confronté. Ce dernier influe notamment sur la forme de son développement, mais aussi sur les orientations du projet local. L'enjeu est donc d'identifier et de déterminer les innovations nécessaires dans les démarches de projet pour y favoriser la transition écologique vers un développement durable.

---

[46] François MANCEBO & Sylvie SALLES (dir.), *De l'autre côté du miroir : un périurbain pensé par le rural, pour une périurbanisation modelée par les usages*, rapport de recherche pour le PUCA, programme « du périurbain à l'urbain », juillet 2014, 183 p.

[47] Guy DI MEO, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *in L'Information géographique*, Vol. 74, n° 3, octobre 2010, pp.23-38, p.26.

[48] Pour illustrer ce terme, nous pouvons nous positionner en contradiction aux non-lieux décrits par Marc Augé. Marc AUGE, *Non-lieux introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Éditions du Seuil, 1992, 160 p.

c) Vers la transition écologique pour un nouveau modèle de développement

Bien qu'elle permette à de nombreux français d'accéder à leur idéal, la maison avec jardin[49], ce modèle d'urbanisation, en proposant des formes urbaines peu denses, pose de nombreux questionnements abordés dans plusieurs champs disciplinaires.

S'installant sur un foncier agricole trop souvent considéré comme inépuisable, ce développement urbain est alors perçu comme une menace pour et par cette activité.

Dans ce travail la transition écologique sera définie comme l'ensemble des actions insérées dans le cadre plus large des principes du développement durable. La notion de développement durable est ici comprise comme le paradigme dans lequel se pense aujourd'hui l'évolution des sociétés occidentales (même si la notion est portée à un niveau global/mondial par les grandes conférences sous l'égide de l'ONU).

Un nouveau monde rural ? Recomposition des acteurs existants et nouveaux acteurs

La cohabitation du monde rural avec ces nouvelles formes urbaines est approchée dans l'ouvrage *Les campagnes urbaines* de Pierre Donadieu[50], professeur émérite en sciences du paysage, où il fait émerger la notion d'agriculture multifonctionnelle, déjà en débat depuis le début des années 1990. L'agriculteur devient alors, au-delà du travailleur de la terre nourricière, le garant de l'entretien des paysages bucoliques de la campagne. Cette notion implique de nouveaux aspects économiques, sociaux et environnementaux pour l'agriculture : circuits courts de distribution, tourisme vert, gestion de l'eau et des déchets, entretien des paysages...

---

[49] De nombreuses études indiquent la préférence des français pour la maison individuelle avec jardin. Nous pourrons citer la première enquête d'opinion sur les logements urbains réalisée en France en 1947 qui indique que 72% des Français ont une préférence pour la maison individuelle (citée par Henri LEFEBVRE, Préface, *in* Henri RAYMOND *et al, op. Cit*.).
Philippe Perrier-Cornet constate en 2002 que « 27 % des urbains disent avoir l'intention d'aller habiter dans une petite commune en milieu rural dans les prochaines années. Il s'agit principalement de jeunes couples ayant des enfants, aux revenus moyens. A l'inverse, seulement 8 % des ruraux déclarent avoir l'intention d'aller habiter en ville dans les prochaines années. Ce sont pour l'essentiel des jeunes : 30 % des adultes ruraux de moins de 25 ans veulent aller vivre en ville, alors que dans toutes les autres classes d'âge ils ne sont que 5 % dans ce cas ». Source : Philippe PERRIER-CORNET, « Les Français et l'espace rural», *op. Cit.,* p.27.
En janvier 2007, une énième étude sur le sujet associe type d'habitat et localisation et précise que 87% des Français souhaiteraient habiter en maison individuelle. Source : Observatoire de la ville, *Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat*, Paris, TNS Sofres, 2007, p.6.
[50] Pierre DONADIEU, *Campagnes urbaines*, Arles, Actes sud, 1998, 224 p.

L'ouvrage collectif *Repenser les campagnes*[51], dirigé par l'économiste Philippe Perrier Cornet en 2002, à travers son état des campagnes françaises devenues espaces d'accueil, relève l'importance de la nature dans les choix d'utilisation de l'espace. Il met aussi en avant l'intégration par les agriculteurs de cette notion de multifonctionnalité. Par cette nouvelle urbanisation, le rôle de l'agriculteur a donc évolué et son intégration, tant sociale que spatiale, est à repenser dans un projet local partagé entre activité agricole et aménités urbaines.

Plus récemment, l'ouvrage collectif *Réhabiliter le périurbain. Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?*[52], propose une synthèse des débats qui ont été menés lors des deuxièmes Rencontres du Forum Vies Mobiles, intitulées « Des mobilités durables dans le périurbain, est-ce possible ?[53] ». Cet ouvrage propose une approche des espaces périurbains sous l'angle de la mobilité, dimension majeure de ces territoires.

Réévaluation du rapport entre les usages et les formes spatiales

La prolifération de maisons individuelles a aussi déclenché de nombreuses études, questionnant leur forme, leur mode de production, comme l'ont fait, dans deux approches différentes, l'architecte et historien Daniel Le Couédic[54] et le sociologue Guy Tapie[55]. Le premier rappelle la présence d'architectures vernaculaires complètement effacées par la réalisation de maisons choisies sur catalogue, uniformisées, sans rapport avec le site dans lequel elles s'implantent. L'ouvrage collectif dirigé par le second étudie le système lié à l'habitat même, la maison individuelle et ses représentations. Il associe à ce pavillonnaire une individualisation extrême, non sans conséquences sur notre société, où finalement le propriétaire tant enclin à la liberté se voit contraint par des logiques de marché.

Les géographes et urbanistes ont aussi mené de nombreux travaux analysant les conséquences sociales de cet éloignement spatial des aménités de la ville. Ils relèvent notamment deux comportements extrêmes, celui des « captifs du périurbain[56] », qui provoque jusqu'à l'exclusion de

---

[51] Philippe PERRIER-CORNET, *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002, 279 p.
[52] Lionel ROUGE, *et alii* (dir.), *Réhabiliter le périurbain. Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?*, Paris, Loco/Forum vies mobiles, 2013, 144 p.
[53] Plus d'informations et vidéos des interventions sur le site internent du Forum vies mobiles : http://fr.forumviesmobiles.org/meeting/2013/07/04/sous-stereotypes-et-representations-quelle-realite-parle-t-1001, consulté le 20 octobre 2017.
[54] Daniel LE COUËDIC, *La maison ou l'identité galvaudée*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2004, 216 p.
[55] Guy TAPIE, *Maison individuelle, architecture, urbanité*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2005, 251 p.
[56] Lionel ROUGE, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, Thèse de doctorat de

ménages modestes qui ont aspiré au rêve de la maison individuelle sans en mesurer les conséquences financières liées aux obligations quotidiennes, et celui inverse, proche des *gated communities*[57] américaines, créant l'entre soi de milieux souvent aisés, via la maîtrise foncière, pour éviter que la « banlieue » n'arrive jusqu'à chez soi...

Ces constatations ont alors conduit à un changement d'échelle dans l'observation du phénomène de métropolisation de l'espace rural, pour considérer un territoire plus vaste, mais toujours observé du point de vue de la ville. L'urbaniste Laurent Devisme décrit « une ville décentrée[58] », constituée de centralités mises à mal, et l'architecte urbaniste David Mangin considère quant à lui « une ville franchisée[59] », où l'urbanisation est de plus en plus en proie à des logiques économiques et conjuguée à des dynamiques individuelles que l'on a peine à maîtriser. Bien qu'urbano-centrées, ces observations questionnent le sens de l'urbanisme opérationnel à l'échelle locale. Ces pratiques semblent être conditionnées par une mobilité et des flux insaisissables qui influencent la dimension économique du développement urbain comme le révèle l'économiste et géographe Laurent Davezies[60]. L'aspect social de ce développement est aussi à revoir dans la nécessité d'une nouvelle gouvernance territoriale[61], voire d'une réflexion trans-territoriale. Sur ce point, la géographe Nadine Cattan[62] souligne des pratiques spatiales différenciées selon les catégories sociales. Enfin, le caractère environnemental du développement urbain est élargi pour le rendre spécifique à un milieu donné, interrogeant la notion de ressource territoriale[63] qui, selon les géographes Bernard Pecqueur et Hervé Gumuchian « consiste aussi à mobiliser le patrimoine culturel, le "génie des lieux", pour rendre lisible l'identité du territoire et pour que les habitants-acteurs puissent se l'approprier[64] ».

Géographie et Aménagement du territoire, sous la direction de Marie-Christine JAILLET et Jean-Paul LABORIE, Université Toulouse II - Le Mirail, 2005, 381 p.

[57] Éric CHARMES, *La vie périurbaine face à la menace des Gated Communities*, Paris, L'Harmattan, 2005, 228 p.

[58] Laurent DEVISME, *La ville décentrée : Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*, Paris, L'Harmattan, coll. « Villes et Entreprises », 2005, 302 p.

[59] David MANGIN, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Editions de la Villette, Paris, 2004, 480 p.

[60] Laurent DAVEZIES, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, la République des idées, 2008, 96 p.

[61] Philippe ESTEBE, *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale,* Paris, Presses Universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2008, 76 p.

[62] Nadine CATTAN, « Trans-territoire », *in L'Information géographique*, Vol. 76, n° 2, 2012, pp. 57-71.

[63] Hervé GUMUCHIAN & Bernard PECQUEUR, *La ressource territoriale*, Paris, Economica, Anthropos, 2007, 252 p.

[64] Bernard PECQUEUR, « Gestion durable des territoires, développement local et solidaire : regards croisés », Compte rendu de colloque, *in Natures Sciences Sociétés*, Vol. 17, n° 3, 2009, pp.299-301, p. 300.

Le paradigme du développement durable dans le contexte français

Ces trois dimensions du projet urbain à l'échelle locale (économiques, sociales et environnementales) rejoignent alors celles énoncées dans le rapport Brundtland publié par les Nations Unies en 1987. Ce rapport est souvent cité comme le premier à utiliser le terme *sustainable development*, traduit en français par développement durable. Ce terme, souvent « associé à un référentiel, c'est-à-dire à un ensemble de normes ou d'images de références en fonction desquelles les critères d'intervention de l'État, ainsi que les objectifs de la politique considérée[65] » fait l'objet de lourdes critiques en France[66]. Jacques Testart, président de la Commission française du Développement Durable de 2000 à 2003, y voit une approche où le terme de développement est trop souvent assimilé à une nécessaire croissance économique alors qu'il devrait « être l'épanouissement des personnes réconciliées avec leur planète[67]». L'architecte urbaniste Philippe Madec, reprenant des interventions de scientifiques d'organismes internationaux (GIEC) plaide quant à lui pour un quatrième pilier du développement durable, celui de la culture[68]. Quant à l'adjectif durable, le dictionnaire Larousse le caractérise ainsi : « de nature à durer longtemps, qui présente une certaine stabilité, une certaine résistance », sans que soit mentionnée de dimension qualitative. Aussi, au terme de développement durable, peut-être trop souvent usité comme prétexte aux politiques institutionnelles, et dans une logique d'équité territoriale, nous ajoutons celui de transition écologique.

La transition écologique dans le paradigme du développement durable

La notion de transition écologique s'inscrit dans le mouvement et dans un processus « chemin faisant ». Elle implique tout d'abord de réinterpréter la définition des trois piliers (économique, social et environnemental) du développement durable et déclinés dans le rapport Brundtland.

Le pilier économique s'attache à la question de la coopération et de la solidarité mais surtout, sur « la possibilité d'une nouvelle ère de croissance économique, s'appuyant sur

---

[65] Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et Alistair COLE, *op. Cit*.

[66] Jacques THEYS, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires*, vol. 5, n°1, revue en ligne, mis en ligne le 04 février 2014, 7p.
[En ligne] consulté le 13 février 2014, URL : http://developpementdurable.revues.org/10196

[67] Jacques TESTARD, *Réflexions pour un monde vivable*, Paris, Fayard - Mille et une nuits, coll. « Les petits libres », 2003, p.12.

[68] Philippe MADEC, « Approprié à et par… », *in Points de vue,* Sans date*,* pp.187-191.

des politiques qui protégeraient, voire mettraient en valeur la base même des ressources[69] ». C'est-à-dire une économie basée sur les richesses, les savoir-faire et les données locales ainsi que sur des échanges trans-territoriaux, qui implique de connaître, à partir d'un maillage fin du territoire, les pratiques des habitants, au sens large. Cet aspect économique impose aussi de bien maîtriser les ressources présentes sur un territoire donné, ce qui apporte une dimension spatiale à la transition écologique.

Le pilier social questionne quant à lui le bien-être des habitants. Au-delà d'indicateurs économiques, il doit y être associé « l'éducation et la santé comme des fins en soi, la pureté de l'air et de l'eau, la protection de la nature (…)[70] ». Les auteurs du rapport Brundtland voient ainsi en l'Homme une ressource, créatrice, productive, que la société doit exploiter et qu'il faut donc préserver en lui garantissant des conditions de vie saines. Cela passe ainsi par la qualité du milieu dans lequel il évolue, et cela, à un niveau local, pour instaurer un dialogue qualitatif permettant l'inclusion de chaque acteur.

Enfin, **le pilier environnemental** est nécessairement associé aux principes énoncés plus haut, en le considérant comme un bien commun à transmettre : « l'environnement est le lieu où chacun de nous vit et le développement est ce que nous essayons de faire pour améliorer notre sort à l'intérieur de ce même lieu. Les deux sont inséparables[71] ». La question environnementale dépasse ainsi celle du cadre de vie. Elle instaure une dimension temporelle à la transition écologique tout en rappelant l'aspect éphémère de la vie humaine et son empreinte souvent irréversible sur la Planète. Cette dimension environnementale de la transition écologique réintègre l'Homme dans une Nature qu'il ne maîtrise pas et avec laquelle il doit composer pour organiser ses sociétés.

Les enjeux de la transition écologique

Pour Dominique Bourg, professeur à l'Institut de politiques territoriales et d'environnement humain à l'université de Lausanne, « le problème n'est plus le développement durable, mais la transition écologique[72] » qui « nécessite de concilier action politique et enjeux environnementaux[73] ». Lydie Laigle, directrice de recherche au CSTB, s'inspire des

[69] Gro Harlem BRUNDTLAND, *Rapport Brundtland*, Oslo, Nations unies, 1987, 349 p., introduction.
[70] *Ibid.* Partie 2, Chapitre III, sous partie 2.
[71] *Ibid.*, Avant-propos.
[72] Dominique BOURG, « Transition écologique, plutôt que développement durable. Entretien avec », *in Vraiment durable*, n°1, Décembre 2011, pp. 4-19, p.7.
[73] *Ibid.*, p.18.

travaux de Rob Hopkins, enseignant en permaculture et fondateur du mouvement de Transition[74], et s'appuie sur les travaux menés pour la transition de la ville de Caen[75] pour étayer sa définition de la transition écologique. Pour elle, « la transition écologique pourrait ainsi se caractériser, d'une part, par la mobilisation de l'agir de collectifs associatifs et citoyens se réappropriant un rapport au milieu à travers le lien social et des formes d'échanges plus mutualisés et, d'autre part, par une action publique qui centrerait son rôle sur les questions de justice environnementale et de redistribution quant aux inégalités des territoires de manière à affronter la crise sociale et écologique[76] ». Rob Hopkins, dans son livre militant sur la transition, fonde quant à lui ses travaux sur la notion de résilience locale, autour d'une mobilisation écologique massive et citoyenne.

La transition écologique au prisme de l'équité territoriale

Ainsi territorialisée, la transition écologique ne peut que s'inscrire dans une logique d'équité, qui tend à réduire les inégalités sociales et spatiales par le développement et dans un principe de redistribution en fonction des ressources et des moyens. La notion d'équité territoriale est développée par le philosophe américain John Rawls[77]. Pour le spécialiste en économie régionale Philippe Langevin, cette notion repose sur deux principes :

> « Le principe de différence : les inégalités constatées dans une société ne sont acceptables que si elles contribuent à l'augmentation du bien-être collectif ;
> Le principe de réparation : une société équitable doit accorder davantage d'attention aux personnes et aux territoires démunis qu'à l'ensemble de la population ou du territoire[78] ».

---

[74] L'enseignant en permaculture Rob Hopkins a créé le modèle de Transition avec ses étudiants dans la ville de Kinsale en Irlande un an auparavant. Il y a aujourd'hui plus de 2 000 initiatives de Transition dans le monde, en 50 pays, dont 150 en France, réunies dans le réseau International de la Transition.
Il s'agit d'inciter les citoyens d'un territoire (bourg, quartier d'une ville, village…), à prendre conscience, d'une part, des profondes conséquences que vont avoir sur nos vies la convergence du pic du pétrole et du changement du climat et, d'autre part, de la nécessité de s'y préparer concrètement.
Dès lors, chaque groupe local de Transition trouvera par lui-même les solutions qui lui conviennent en fonction de ses ressources et de ses enjeux. Le modèle de Transition offre un cadre de travail cohérent mais non coercitif. Le fonctionnement des groupes est horizontal et participatif et l'action se fait localement.
Rob HOPKINS, *Manuel de Transition. De la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Montréal, Éditions Écosociété, 2010, 216 p. Voir aussi le site internet relatif à ce mouvement : http://www.transitionfrance.fr
[75] http://fr.wiser.org/group/caenentransition
[76] Lydie LAIGLE, « Pour une transition écologique à visée sociétale », *in Mouvements,* 2013, n° 75, p.142.
[77] John RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Editions du Seuil, 1987, 666 p.
[78] Philippe LANGEVIN, « Equité territoriale : de quoi s'agit-il ? », *in Les notes du Pôle,* Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III, n°5, décembre 2010, p.1.

Philippe Langevin, souligne que cette notion est une question politique qui, selon lui, relève de « l'utopie révolutionnaire ». Il s'agit pour lui d'une notion qui s'identifie à des valeurs qui ont évolué au travers des décennies en fonction des orientations d'aménagement données par le gouvernement. Elle renvoie toujours à la question du partage des richesses, dans une dimension économique et fiscale. Il conclut d'ailleurs sur la nécessité « d'une conception élevée de l'intérêt local[79] » pour tendre vers cette équité territoriale, qui demande à penser en termes de *complémentarité* des territoires et non plus selon une hiérarchisation. Même si l'histoire de cette notion à travers les politiques de l'aménagement du territoire en France démontre que jusqu'ici l'équité territoriale a souvent été appréciée d'un point de vue économique et fiscal, on peut présager d'une nouvelle dimension pour celle-ci dans le cadre d'une approche orientée vers la transition écologique.

[79] *Ibid.,* p.4.

Problématique et hypothèses

Le contexte français en matière d'aménagement spatial mobilise tous les échelons administratifs et est empreint d'un considérable encadrement législatif.

- Le niveau local est concerné en termes d'opérationnalité, puisque les communes, ou les intercommunalités détiennent les compétences pour appliquer ces législations par le biais d'outils et de dispositifs réglementaires.
- Le niveau global est sollicité pour établir des lois qui traduisent des politiques nationales, en matière d'urbanisme, de construction, de gestion et de protection des espaces naturels et agricoles, sous couvert d'orientations définies à l'échelle internationale.

Par ailleurs, le « modèle de développement durable[80] » prôné par le Grenelle de l'environnement remet en cause le modèle de développement urbain jusqu'ici appliqué aux espaces ruraux métropolisés. Les modes de vie actuels des habitants et les pratiques des acteurs de l'urbanisme sont, au regard des discours ambiants, facteurs de détérioration de l'environnement, par l'artificialisation des espaces naturels et agricoles et la mobilité automobile qu'ils génèrent.

a) Problématique

Il semble néanmoins qu'aujourd'hui, au regard de l'émiettement urbain qui caractérise l'urbanisation des cinquante dernières années, les dispositifs réglementaires aient été peu efficients pour maîtriser la forme du développement de ces communes[81] et que cette dernière se soit appuyée sur la trame agricole déjà diffuse pour se développer[82].

L'inadéquation de la planification urbaine pour ces espaces, où l'urbanisation s'est développée par petites touches pointillistes sur l'ensemble du territoire, est souvent citée comme l'une des causes de cet état. Les modalités de l'agriculture conventionnelle

---

[80] Article 1er de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.

[81] Joseph COMBY, « Le règlement ne fait pas la ville », mai 2009.
[En ligne] consulté le 27 septembre 2015, URL : http://www.comby-foncier.com/

[82] Antoine BRES & Damien DELAVILLE, « La dissémination du bâti au filtre du substrat rural : quelles évolutions des espaces résidentiels de l'urbanisation dispersée depuis 1960 ? », *in* Frédéric SAUNIER & Johanna SERY, *Espace Rural Projet Spatial. Ruralités et métropolisation : à la recherche d'une équité territoriale*, Volume 6, Presses universitaires de Saint Etienne, coll. « Ecole nationale supérieure d'architecture de Saint-Etienne », Saint Etienne, 2016, pp. 60-76.

exercée depuis les années 1970 (culture intensive) et de l'exploitation des espaces naturels sont également re-questionnées.
Dans la mesure où la nécessaire gestion des ressources, le phénomène de métropolisation et les mutations climatiques auxquelles fait face la planète imposent de revoir les principes d'urbanisation appliqués depuis les années 1970, la problématique de cette thèse est donc : **comment l'aménagement spatial accompagne-t-il la transition écologique dans ces communes de l'espace rural métropolisé pour tendre vers un développement durable ?**

Cette problématique s'intéresse aux facteurs qui conditionnent cet aménagement spatial, pour en comprendre les tensions, les interrelations et les éventuels leviers d'actions nécessaires pour basculer dans ce processus de transition. Nous avons, préalablement à cette recherche, identifié deux actions qui interviennent sur la forme de l'urbanisation dans ces communes : l'une est territoriale, l'autre est normative. La première s'appuie sur les modes de vie et les dynamiques spatio-temporelles individuelles des populations. Elle s'intéresse en outre au milieu qui accueille ces populations et aux processus de fabrication de ces espaces. Quant à la seconde, elle se réfère au cadre législatif qui réglemente cette urbanisation, jusqu'ici défini à l'échelon national et traduit spatialement par l'échelon communal à travers les documents d'urbanisme locaux.

La transition écologique étant conditionnée par le territoire auquel elle se rapporte, il convient d'en analyser les éléments qui déterminent l'organisation de la société, mais aussi d'en comprendre les conséquences et les effets spatiaux. Cette première acception constitue la première hypothèse de ce travail.
Pour la tester, nous nous attacherons à la connaissance du local à travers plusieurs questionnements. Quels sont les besoins des populations ? Quel système d'acteur participe à la production de l'aménagement spatial ? Comment les élus locaux envisagent cette transition ? Quel type de développement socio-économique est perceptible ? Comment sont gérées les ressources du territoire ?
Ce travail s'intéresse donc aux formes spatiales qui composent l'espace rural métropolisé, qu'elles soient urbaines, agricoles ou paysagères, bâties ou non. Elles seront observées, à différentes échelles, pour comprendre l'organisation de l'espace rural métropolisé. Il

s'agira ici d'étudier par quels dispositifs, conscients ou inconscients, et quels jeux d'acteurs l'Homme façonne le milieu pour le rendre habitable.
Compte tenu de la multiplicité des stratégies individuelles, territoriales et nationales qui fondent aujourd'hui nos modes de vie, il est également nécessaire de considérer ces dynamiques dans la constitution d'un territoire. Au même titre que l'analyse formelle de l'espace, l'analyse des dynamiques socio-spatiales des habitants participera à l'appréhension des spécificités qui identifient l'espace rural métropolisé. Elles traduisent des interactions spatio-temporelles à des échelles différentes et participent aux questions liées à l'aménagement spatial de ces territoires.
L'enjeu est alors d'en comprendre les subtilités et les interactions pour mesurer les besoins, en termes de relations entre acteurs, composition des espaces et influence des temporalités de l'action.

Par ailleurs, la transition écologique en France ne peut être que mise en œuvre à travers un cadre institutionnalisé et des politiques d'aménagement. Cette seconde hypothèse est éprouvée à partir de ces questionnements : comment ce cadre politique participe à la transition écologique ? De quoi est-il constitué ? Comment a-t-il évolué depuis les prémices de la rurbanisation, il y a quarante ans ? Quel est le niveau d'intervention des politiques d'aménagement ?
Ce cadre institutionnel s'établit à travers des législations édictées au niveau national, et de plus en plus souvent dans une dynamique européenne ou internationale, notamment pour ce qui concerne le développement durable. Même si nous nous intéressons ici à la transition écologique, le terme employé dans la législation émise au niveau national, est celui de développement durable.
Ce cadre institutionnel se traduit par un arsenal réglementaire qui permet une traduction opérationnelle des législations. Par cela, la réglementation est le dispositif qui permet la normalisation d'une loi, et l'application de la loi au plan local. A ce titre et pour l'urbanisme, les documents d'urbanisme locaux sont le support opérationnel et sont définis dans la Code de l'Urbanisme. Mais l'espace rural métropolisé ne se compose pas que de zones urbaines et de nombreuses législations, souvent associées à d'autres codes juridiques, régissent son aménagement (foncier agricole et forestier, préservation des espaces naturels, implantation des exploitations agricoles,…).

Le cadre législatif ici visé inclut aussi, dans le cadre de ce travail, des réglementations liées à l'habitat, notamment dans le domaine énergétique, qui impose des contraintes constructives participant à la transition écologique. Le cadre législatif concerne donc des échelles et des objets différents.

Néanmoins, ce cadre législatif co-construit, avec les pratiques du niveau local, l'espace rural métropolisé. Ce travail questionne ainsi le processus de l'aménagement spatial des communes de l'espace rural métropolisé, dans une dualité confrontant les dimensions locale et nationale. Il est l'occasion, en révélant les spécificités de ces territoires, de déterminer les leviers nécessaires pour la transition écologique.

b) Hypothèses d'étude

Au regard des définitions précédemment énoncées, nous pouvons questionner le niveau institutionnel auquel doit s'élaborer les orientations en matière de développement durable. L'échelon national offre un cadre d'égalité –et non d'équité– de traitement pour cette problématique sur l'ensemble du territoire, alors que l'échelon local se présente comme le lieu des stratégies territoriales pour traduire spatialement cette transition écologique. A l'image des propos de Jacques Theys[83], sur l'efficience de la mise en œuvre des politiques en faveur du développement durable[84], il sera question de l'articulation des échelles territoriales, autour du rééquilibrage des pouvoirs ; de l'imbrication des outils de l'aménagement du territoire et des modalités de gouvernance locale.

• La première hypothèse de cette recherche s'appuie sur le fait que la transition écologique est spécifique à chaque territoire et qu'elle doit considérer les besoins et les pratiques de la société locale. La diversité des territoires en France s'explique par la pluralité des situations géographiques et environnementales, les héritages culturels du

[83] Enseignant à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, ancien responsable de la prospective au Ministère du développement durable et ancien directeur scientifique de l'Institut Français de l'Environnement.

[84] Jacques THEYS, « L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *in Développement durable et territoires,* Dossier 1, revue en ligne, mis en ligne le 23 septembre 2002, 12 p.
[En ligne] consulté le 03 février 2014, URL : http://developpementdurable.revues.org/1475

territoire et les dynamiques spatio-temporelles des habitants. Cette diversité, peu à peu gommée par une urbanisation uniformisée, induit néanmoins des modes de vie singuliers.
L'observation des communes de l'espace rural métropolisé a permis d'établir l'hypothèse selon laquelle les critères préoccupations des acteurs locaux en matière de développement et d'aménagement spatial diffèrent des objectifs énoncés dans les législations au niveau national. La mise en œuvre des législations en faveur du développement durable et en particulier des lois Grenelle semble particulièrement contraignante voire même, d'après certains élus locaux, incompatible avec les intérêts de leur commune. Leur territoire, caractérisé par la forte présence de ressources naturelles et par l'activité agricole, est particulièrement visé par les politiques de préservation de la Nature et par celle relatives à la gestion des risques naturels. En cela, le développement urbain est souvent figé et contraint. Pourtant ces ressources naturelles et cette activité agricole constituent, de manière paradoxale, un facteur de développement pour ces communes. Elles constituent un véritable atout offrant des perspectives alternatives au modèle conventionnel d'urbanisation. Ainsi ces ressources naturelles reconsidèrent les rapports de hiérarchie et les échanges avec la ville traditionnelle, dont jusqu'ici, cette dernière était souvent bénéficiaire.
Par ailleurs les modes de vie dans ces territoires, entre éloignement des équipements de la « ville traditionnelle » et proximité des espaces naturels et agricoles, se caractérise par une urbanisation dispersée et de faible densité, qui impose une mobilité aux habitants. Les besoins, en termes d'aménités urbaines, sont ici différents de ceux de la ville, notamment en termes d'espaces bâti et d'organisation des services. Pour beaucoup de ces communes, la mixité sociale et générationnelle, telle qu'imposée dans le cadre institutionnel est souvent difficile à mettre en œuvre. Elle exige aux élus locaux des innovations et des expérimentations, qui imposent de dépasser des systèmes d'acteurs et des modèles d'urbanisation ancrés dans les pratiques et rassurant pour les élus. Cette première hypothèse permet de tester l'apport des spécificités locales à la transition écologique. Elle questionne aussi la position du curseur entre action locale et cadre national, entre une démarche *top-down* et une action *bottom-up* pour favoriser la transition écologique.

• La seconde hypothèse est que le cadre institutionnel du niveau national, par son organisation, sa complexité, et parfois même la superposition de règles sur un seul espace, constitue une perte de visibilité pour mener la transition écologique des communes de l'espace rural métropolisé. Il produit ainsi parfois un aménagement spatial contraire à ses objectifs. Plusieurs législations agissent sur l'aménagement spatial de ces communes. On recense celles liées à l'activité et à l'exploitation agricole, de la gestion du foncier jusqu'à l'organisation de la production agricole ; celles régissant l'urbanisme, c'est-à-dire les activités humaines ; et celles relatives à la biodiversité, entre dispositifs de protection et modalités de gestion. Dans certains espaces, les législations se juxtaposent jusqu'à provoquer des non-sens lorsqu'il s'agit de répondre aux injonctions du développement durable voulues au niveau national.

Cette politique en faveur du développement durable est par ailleurs appliquée à différents niveaux supra-communaux ce qui en brouille la compréhension et l'acceptation au niveau local. La complexité de cette législation, cumulée à ces jeux d'échelles, entre échelon d'élaboration et échelon d'application, laisse à penser qu'elle est sujet à interprétation au niveau local. C'est de cette façon que Pierre Bourdieu l'analyse à propos de la politique du logement. « De même que la « politique du logement » est, au niveau central, le produit d'une longue suite d'interactions accomplies sous contraintes structurale, de même, les mesures réglementaires qui sont constitutives de cette politique seront elles-mêmes réinterprétées et redéfinies au travers d'une nouvelle série d'interactions entre des agents poursuivant des stratégies différentes ou antagonistes, liées à leur position dans des structures objectives de pouvoir qui se dessinent à l'échelle d'une unité territoriale, région ou département[85] ».

Soumise à maintes interprétations, la mise en œuvre de cette politique de développement durable n'agit pas systématiquement en faveur de la transition écologique des territoires. Les outils opérationnels semblent, en théorie, adaptés aux besoins de ces communes, mais les conditions d'application au niveau local sont altérées, faute de moyens techniques, financiers ou suite à des interactions dans le système d'acteur.

Les petites communes rurales sont dotées de particularités en matière d'aménagement spatial qui sont moins présentes dans les espaces urbains : interconnaissances des acteurs,

[85] Pierre BOURDIEU, « Droit et passe-droit », *in Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 81-82, mars 1990, pp. 86-96, p.86.

voire chevauchement des « casquettes » (le maire-propriétaire foncier / le maire-agriculteur / l'agriculteur-propriétaire foncier,…) ; compétences des élus locaux en matière d'urbanisme limitées et absence de services techniques ; répartition des compétences entre municipalité et intercommunalité sujette à débat ; ingénierie d'accompagnent peu formée à ces particularités. Ces caractéristiques sont autant de facteurs qui participent, au même titre que la complexité de la législation et de sa mise en œuvre, à gripper les logiques technocratiques d'un cadre institutionnel national.

Pour accompagner l'efficience de la transition écologique vers le développement durable, il semblerait que certains leviers, spécifiques aux territoires concernés, doivent être identifiés. Le territoire se construit par une organisation de la société locale dans un milieu donné, et est « le produit d'un processus de coévolution entre le travail humain et la nature[86] ». Le territoire est donc un ensemble qui module, selon ses propres spécificités, les actions à mener en faveur de la transition écologique, dans un cadre dessiné par des orientations globales, communes, à l'échelon national.
Par cette définition du territoire, les leviers à solliciter sont, au niveau local liés aux usages, et au niveau global déterminés par le cadre législatif. L'approche « par le haut » jusqu'ici privilégiée par le gouvernement, semble être remise en cause, questionnant la part laissée à l'action locale pour garantir la soutenabilité des territoires.

Territoire et transition écologique seraient donc intimement liés. Par sa définition, en tant que processus de coévolution, le territoire impose que la transition écologique soit un perpétuel rééquilibrage des dimensions sociales, environnementales et économiques du développement durable. Il implique aussi un complexe jeu d'échelles spatiales et temporelles qui mobilise les ressources locales ; humaines et naturelles, tout en considérant un niveau de décision et de cohésion trans-territoriale.

[86] Alberto MAGNAGHI, *La Biorégion urbaine, Petit traité sur le territoire comme bien en commun*, Paris, Éditions Etérotopia., coll. « Rhizome », 2014, p.10.

c) Méthodologie

Le premier objet de ce travail de thèse est d'examiner comment les données territoriales, qu'elles soient économiques, sociales ou environnementales influent sur la définition du développement durable à l'échelle locale. Il s'agit autant d'identifier ce qui fait sens à cette échelle pour définir les besoins des communes, que de comprendre les logiques d'acteurs et leurs stratégies en matière d'aménagement de l'espace. Le second aspect de cette étude sera de déterminer comment le cadre législatif agit sur la mise en œuvre d'un développement durable dans les communes de l'espace rural métropolisé, et notamment d'en analyser les conséquences spatiales. L'objet de ce travail est en outre de mesurer les écarts entre les attentes émises au niveau national pour favoriser le développement durable et les problématiques rencontrées au niveau local. Pour cela, les outils méthodologiques mobilisés permettent une approche quantitative et qualitative du terrain et une lecture critique du cadre législatif. Trois indicateurs sont donc sollicités dans cette recherche : les acteurs du développement durable qui agissent au niveau local, le cadre législatif, qui reflète l'action sociale au niveau national et la représentation des acteurs locaux sur ce référentiel.

• Les entretiens qualitatifs réalisés auprès des acteurs locaux s'organisent autour des problématiques qu'ils rencontrent au quotidien en termes d'urbanisation. Ils portent également sur leur définition du développement durable appliqué à leur territoire. Ces deux aspects de l'entretien offrent des regards particuliers sur le terrain d'étude, ses dynamiques socio-spatiales et les stratégies individuelles et territoriales en matière d'urbanisme. Ces entretiens proposent une lecture en profondeur du territoire, qui reste toutefois subjective ; propres aux acteurs rencontrés et assez peu représentative de l'ensemble des habitants.

Ils sont donc croisés par une analyse quantitative et historique du terrain d'étude. Ce travail est élaboré à partir d'archives cadastrales et s'appuie sur une première étude réalisée dans le cadre du mémoire de Master à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie[87]. La dimension quantitative, se réfère aux données

[87] Johanna SERY, *L'interaction des infrastructures et des lotissements à l'interstice de deux grandes aires urbaines. L'exemple de Gaillon,* Mémoire de 5ème année, sous la direction de Frédéric BERTRAND, Estelle THIBAULT et Guy LAMBERT, Ecole nationale supérieure d'architecture de Normandie, Darnétal, 2005, 83 p.

chiffrées de l'Insee. Elle offre un portrait normalisé du terrain. Complétée d'une étude historique sur l'évolution des infrastructures de transports et de la localisation des espaces urbanisés, l'analyse quantitative offre une compréhension des interactions entre décisions politiques d'aménagement au niveau national et influence du milieu pour la traduction spatiale de ces orientations.
Pour finir, la connaissance du terrain d'étude se précise aussi par l'exercice professionnel en tant qu'architecte, pratiqué depuis maintenant près de dix ans, en maîtrise d'ouvrage et en libéral, sur des projets d'architecture et d'urbanisme. Cette activité a permis un véritable arpentage physique du terrain lui conférant une lecture sensible particulière.

• La lecture critique du cadre législatif permet dans un premier temps de cibler précisément la législation qui touche à l'aménagement spatial des communes de l'espace rural métropolisé.
Cette première étape, par l'analyse des textes de lois et la production scientifique qui s'y rapporte en matière d'aménagement et d'urbanisme, offre une première lecture des orientations et objectifs gouvernementaux pour ces territoires et leur transition écologique.
La seconde étape du travail sur le cadre législatif est consacrée à l'analyse des effets spatiaux de cette législation sur ces territoires. Il s'agit d'analyser les articles des différents codes législatifs afférents à l'urbanisme et à l'aménagement des espaces urbanisés, agricoles et naturels. Deux niveaux de lecture ont possibles : l'un sur les effets spatiaux de ces articles considérés individuellement ; l'autre sur les effets spatiaux de ces articles lorsqu'ils sont combinés. L'approche initiale de cette recherche étant celle d'une architecte-urbaniste, il ne s'agit pas d'apporter un éclairage sur le contenu de ces articles, mais vraiment d'en mesurer les incidences sur l'aménagement de l'espace.

• La représentation des acteurs du cadre législatif est abordée à l'occasion des entretiens. Le volet de ces entretiens consacré ce thème permet de balayer rapidement la législation, proliférant à ce sujet, et de cibler les articles des différents Codes législatifs qui sont le

---

Johanna SERY, Eviter l'étalement urbain par la valorisation des campagnes : adapter les formes d'habiter au territoire qu'elles représentent. L'exemple de Gaillon., Mémoire du diplôme d'Architecte D.P.L.G., sous la direction de Frédéric BERTRAND et Fabienne FENDRICH, Ecole nationale supérieure d'architecture de Normandie, Darnétal, 2006, 76 p.

plus souvent mobilisés spécifiquement dans ces communes. Cette période de l'entretien permet en outre d'identifier les points d'achoppements de la législation selon les acteurs de l'aménagement de l'espace rural métropolisé.
Les échanges avec les élus et habitants maître d'ouvrage lors de la pratique professionnelle du métier d'architecte participent également à nourrir cet indicateur, via des expériences vécues dans le terrain d'étude.

Ainsi, plusieurs types de méthode sont mobilisés. Ils sont empruntés à des disciplines différentes : histoire, sociologie, géographie, architecture. De concert, ils permettent une vision globale et la cartographie de ce phénomène.

d) Le terrain d'étude

Pour répondre à la problématique énoncée pour ce travail, il nous a semblé important de déterminer un terrain qui soit représentatif de l'espace rural métropolisé, c'est-à-dire avec une urbanisation récente (1970), principalement résidentielle et faisant référence aux critères de la rurbanisation. Le terrain d'étude choisi propose, par ses caractéristiques géographiques, sociales et spatiales, un cadre d'analyse répondant à ces obligations. Il s'implante dans le département de l'Eure, entre la métropole rouennaise et la région Ile-de-France ; le long de la vallée de la Seine, du plateau de Madrie et de la vallée de l'Eure. D'un point de vue administratif, le terrain se situe dans le nord du département de l'Eure, et borde la Seine-Maritime et deux autres régions : l'Ile-de-France et la Picardie. Même si son développement urbain est fortement conditionné par cet aspect, il est indépendant des deux grandes aires urbaines qui l'enserrent à l'Est (Paris) et à l'Ouest (Rouen)[88]. Etant donné qu'il ne constitue pas un périmètre administratif en soit et qu'il se compose de trois ensembles géographiques, il est difficile de le nommer à cette échelle. Nous choisirons de le qualifier par sa localisation : le territoire de la Basse-Seine entre Paris et Rouen.

[88] En réaction aux études du Grand Paris et notamment au projet ferroviaire de la ligne nouvelle Paris Normandie, les élus eurois ont toutefois signé collectivement un manifeste relatif au devenir de leur territoire, ou cet entre-deux s'inscrit comme un ensemble cohérent. Ce document propose 6 axes stratégiques pour l'aménagement du territoire : économie, agriculture, industrie, démographie, mobilité, sont autant de thèmes abordés. Il est porté par les collectivités locales, le département, la région et les organismes institutionnels locaux (PNR, Chambre de commerce, d'agriculture, agence d'urbanisme,…).
Source : Département de l'Eure, « Paris Seine Normandie. L'Eure, une ambition, des projets. Les propositions des acteurs eurois. », novembre 2011, 64 p.
[En ligne] consulté le 20 mars 2012, URL : www.eure-paris-seine.com

Sa localisation lui confère un caractère d'entre-deux qui fait écho à de nombreux travaux de recherche que nous avons cités précédemment. Précisons d'ailleurs qu'un des terrains étudiés par Gérard Bauer et Jean-Michel Roux pour définir la rurbanisation se situe à moins de cent kilomètres, vers la métropole rouennaise. Par sa situation géographique et son histoire, il offre une lecture des politiques récentes d'aménagement du territoire voulues au niveau national. On citera notamment le schéma d'Aménagement de la Basse Seine établit au début des années 1970 et désormais le Grand Paris[89].

Enfin ses trois composantes géographiques sont caractéristiques des tensions relatives à l'urbanisation de l'espace rural métropolisé. Chacune d'elle propose une fonction spécifique : vallée de la Seine urbanisée et industrialisée ; vallée de l'Eure résidentielle et touristique ; plateau de Madrie, exploité par une agriculture intensive et par des activités liées à la mobilité.

On y perçoit les enjeux de l'aménagement pour ces territoires : préservation des espaces naturels, agricoles et du cadre de vie *vs* développement économique et social pour satisfaire aux attentes et aux besoins de la société locale.

Le terrain d'étude est découpé en trois intercommunalités organisées autour de trois petites ou moyennes villes. La Communauté d'Agglomération des Portes de l'Eure (CAPE), et la ville de Vernon/Saint-Marcel se situe en limite avec la région Ile-de-France. La Communauté d'Agglomération Seine-Eure (CASE) regroupe l'unité urbaine de Louviers-Val-de-Reuil et sa zone d'influence. Elle borde le périmètre la métropole rouennaise[90]. Enfin, la Communauté de Communes Eure-Madrie-Seine (CCEMS), s'implante entre les deux précédentes et correspond à l'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye. Chacune de ces intercommunalités dispose d'un SCoT. Dans le terrain d'étude, l'aménagement du territoire est tripartite : aucun document officiel n'est réalisé à cette échelle trans-territoriale.

Nous avons choisi de nous intéresser plus particulièrement à la CCEMS, seule communauté de communes, pour analyser plus finement les processus d'urbanisation à

---

[89] Notamment en ce qui concerne les travaux de l'équipe d'Antoine Grumbach qui propose un Grand Paris jusqu'au Havre : Antoine GRUMBACH, « Seine Métropole. Paris Rouen Le Havre. ».
[En ligne] consulté le 27 septembre 2015,
URL : http://www.ateliergrandparis.fr/aigp/conseil/grumbach/GRUMACHlc02.pdf

[90] Elle est d'ailleurs intégrée au territoire de compétences de l'Agence d'Urbanisme des Boucles de la Seine (AURBSE), basée à Rouen.

l'œuvre et les jeux d'acteurs. Ce choix s'est fait par la facilité d'accès à l'information permise par les acteurs locaux et au regard du moment auquel s'est conduite cette recherche. La CCEMS dispose d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) « première génération », approuvé en 2006, dont l'évaluation environnementale est en cours au moment de l'enquête. Les objectifs de cette évaluation à mi-parcours sont de l'amender d'après les nouvelles orientations liées au Grenelle de l'Environnement, qui fait de ce document un des outils essentiels à la mise en œuvre du développement durable. L'existence d'un document de planification urbaine à l'échelon intercommunal, en vigueur depuis déjà quelques années mais dans une phase d'évaluation concorde avec la problématique de ce travail. C'est le prétexte d'engager avec les élus locaux la discussion sur les nouvelles injonctions relatives au développement durable et d'entendre leur réception de ce document supra-communal qui exerce une influence notoire sur leurs pratiques d'urbanisme.

La CCEMS se compose de 23 communes, dont la majorité a une démographie inférieure à 1100 habitants. L'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye en vallée de Seine est formée par deux communes. Elle rassemble une population de 13 000 habitants, alors que la population totale de la CCEMS est, en 2012, de 28 663 habitants sur un territoire de 191,2 km²[91]. Au moment des entretiens, 13 communes de la CCEMS disposent d'un PLU, 8 font encore usage d'un POS (deux sont toutefois en cours de révision et de transformation en PLU) et 3 disposent d'une carte communale. Au niveau communal, le terrain d'étude se restreint aux communes dotées d'un POS ou d'un PLU et implantées en vallée d'Eure et sur le plateau de Madrie, moins urbanisés que la vallée de la Seine. L'intégration de cet ensemble de communes à une seule et même intercommunalité permet d'appréhender les enjeux liés à cet échelon supra communal dont l'éventail des compétences, notamment en matière d'urbanisme, s'élargit de plus en plus, tout en restant à un niveau d'intervention local.

Toutefois, l'opportunité professionnelle[92] de travailler à la modification du PLU d'une commune de la Vallée d'Eure, Saint-Aquilin-de-Pacy, appartenant à l'intercommunalité

[91] Source : Insee, recensement de la population, 2012.

[92] Mission dans le cadre professionnel : Modification du PLU de Saint Aquilin de Pacy et réalisation d'OAP sur le secteur dit « Le Village » ayant pour objectif la densification douce de la commune. Etude réalisée en 2015-2016, en coopération avec Vincent Le Grand, juriste.

voisine, la CAPE, complète le corpus du terrain d'étude. Ce choix se justifie aussi par la démarche volontaire des élus pour tendre vers un urbanisme durable à l'échelon communal, la CAPE ayant rejeté la possibilité d'un PLU intercommunal. La modification du PLU pour une densification douce du tissu existant est aussi l'occasion d'éprouver l'appareil législatif à disposition des élus et d'observer la manière dont ils l'appréhendent. Mêlant ainsi densification des zones bâties ; cohabitations entre résidents et agriculteurs ; rééquilibrage des surfaces imperméabilisées et maniement des outils réglementaires du PLU, ce cas d'étude parachèvera à l'échelle communale et macro-communale l'analyse multi-scalaire du terrain d'étude.

Figure 1 - Le terrain d'étude : un entre-deux, entre les agglomérations de Paris et Rouen

Etat de l'art

Ce travail de doctorat mobilise plusieurs thématiques de recherche dont certaines s'attachent à nourrir la première hypothèse propre au niveau local et à la pratique du terrain, et d'autres à la seconde, d'ordre plus institutionnel et normatif.

- Les travaux mobilisés par la première hypothèse sont relatifs à l'évolution de la notion **d'espace rural (a)** et aux **spécificités de ce territoire (b)**. Dans une approche liée à la transition écologique, on y retrouve également les problématiques liées à la **gestion des ressources (c)**, qu'elles soient naturelles, humaines, économiques ou plus largement territoriales. Questionnant le rôle de l'aménagement dans cette transition, on s'intéressera également aux travaux traitant des **pratiques d'urbanisme (d)** dans ces espaces confrontés à la métropolisation.
- La seconde hypothèse s'intéressant au cadre institutionnel, le vocabulaire y afférent ainsi que son interprétation en matière d'urbanisme seront approchés. On examinera également les travaux relatifs à **l'aménagement de l'espace rural dans l'univers réglementaire étatique (e)**. Le concept de transition écologique dans cette dimension institutionnelle impose de questionner le concept **d'écologie politique (f)** ainsi que l'approche du développement durable dans la législation et les **réflexions prospectives au niveau national (g)**.

Le traitement de la question de l'évolution de l'espace rural dans le monde académique est contemporain de son développement dans le monde sociétal.

C'est tout d'abord un grand débat de terminologie où l'on constate puis comprend le déficit des concepts applicables, la plupart du temps empruntés à l'univers urbain (analyses et pratiques). Ce débat s'inscrit dans un moment où la question urbaine occupe la majorité des recherches axées sur la dimension spatiale. Ces travaux sont essentiellement des observations de processus de mutation qui touchent cet espace jusqu'alors attesté comme rural, dans les pratiques comme dans les représentations savantes. Viennent ensuite des recherches sur les caractères spécifiques de cet espace rural, caractères touchés par le processus à l'œuvre, ce qui permet en décrivant le processus d'en approcher le schéma et la « mécanique ». Enfin se développe un travail sur les catégories de l'action et sur le débat

de la catégorisation spatiale (comment nommer les espaces « inédits » ? Quels en sont les registres de références ?).

Une fois le travail de redéfinition assez abouti pour stabiliser les contours du nouvel espace rural, les recherches s'attachent à définir ses caractères et se retrouvent concentrées autour des modes de vie (spécifiques par leur gestion particulière de l'espace-temps), du développement économique (spécifique par le développement d'une économie plurielle alternative à la concentration), et d'une classification en objet-ressource.

a) La rurbanisation

Le concept de rurbanisation est le premier à appréhender le renversement de situation – une fin pour l'exode rural ?– Ce renversement induit un nouvel objet d'étude dont les approches évolueront au fil des décennies :

- nommer : décennie 1970
- mesurer : décennie 1980
- catégoriser : décennie 1990
- complexifier : décennie 2000
- stabiliser décennie 2010 = un nouvel objet apparaît la métropolisation

La redéfinition de l'espace rural objet des premiers travaux

Dès la fin des années 1970, de nombreuses études émergent dans la dynamique de l'ouvrage de Gérard Bauer et Jean-Michel portant sur la rurbanisation. La revue *Economie rurale* sort en 1977 un numéro spécial intitulé « Aménager l'espace ? » dans lequel l'ethnologue Guy Barbichon, à travers son analyse des rapports entre industrie et rurbanisation pressent alors trois catégories d'espace que l'on peut retrouver dans le terrain d'étude :

> « un espace résidentiel de rurbanisation, lié à la ville et aux emplois qu'elle procure, habitat de travailleur alternants, espace jardinier comprimant le domaine foncier agricole ; un espace agro-résidentiel où la collectivité agricole ou de résidence d'agrément ne peut qu'être collectivement hostile aux emprises industrielles ; des

agglomérations industrielles réservées à la seule production, conquises sur des espaces ruraux, liées à un réseau d'agglomération rurales, et urbaines[93] ».

L'ampleur de ce nouveau phénomène

Au milieu des années 1980, l'étude du géographe Robert Chapuis et du sociologue Thierry Brossard[94] offre une documentation statistique précieuse qui permet de mesurer l'ampleur de la transformation sociodémographique dans l'espace rural qui débute avec l'exode rural de moitié du XIX^{ème} siècle. Ils soulignent que les années 1975 marquent l'inversion de ce phénomène avec, selon eux, un « exode urbain et [une] attraction rurale[95] ». S'intéressant à de nombreux sujets empruntés aux thèmes de l'Insee (emploi, éducation, revenu, composition des ménages, catégories socio-professionnels,…) ils dressent un portrait qui appuie la diversité de l'espace rural français calqué sur le « puzzle » que constituent les plus de 30 000 communes françaises.

Une catégorisation difficile car

=> ces espaces sont liés de façon dynamique

En 1989, le travail de la géographe Martine Berger sur les périurbains de Paris[96] marque l'hybridation spatiale en cours, et souligne la complexité des rapports entre espace rural et urbain, amplifiée par des mobilités et des stratégies individuelles :

« Alors que dans les années 1950, les rapports villes-campagnes (cf. G. Friedman éd., 1953) ont le plus souvent été pensés à la fois en termes de dichotomie et dans une relation de proximité spatiale (différences de fonctions, centralité urbaine, paysannerie/couches salariées), au cours des années 1960 et au début des années 1970, le courant dominant en France a plutôt perçu ces rapports en termes de continuum sur la base d'une diffusion de techniques, de valeurs, voire de populations (résidents secondaires ou nouveaux habitants) à partir de la ville, mettant en avant le thème de « l'urbanisation des campagnes » tandis que d'autres auteurs relevaient au

[93] Guy BARBICHON, « Industrie et rurbanisation : aspects sociologiques », *in Économie rurale*, n°117, Aménager l'espace ?, 1977, pp. 28-34, p. 34.
[94] Robert CHAPUIS & Thierry BROSSARD, *Les ruraux français*, Paris, Editions Masson, Collection Géographie, 1986, 224 p.
[95] *Ibid.,* p.39.
[96] Martine BERGER, *Les périurbains de Paris, De la ville dense à la métropole éclatée ?, op. Cit.*

contraire l'existence de discontinuités et de différenciations sociales et spatiales tendant à maintenir une distinction entre espaces ruraux et urbains[97]. »

=> ces espaces sont intensément diversifiés

Dans les années 2000, les travaux de l'urbaniste Marc Wiel pour le Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement ainsi que pour le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA)[98] démontrent l'intérêt des institutions pour ce phénomène. En analysant dans une première phase 32 agglomérations françaises, l'auteur démontre la diversité présente dans le périurbain et le fort lien entre le degré d'éparpillement cette urbanisation et la maison individuelle, notamment pour les régions où cette typologie d'habitat est ancrée culturellement (Nord et Ouest de la France). Son approche par les revenus et du profil sociologique des habitants du périurbain met également en exergue cette diversité. Son second rapport[99] centré sur quatre agglomérations et conçu à partir d'entretiens menés auprès des élus locaux montre l'importance de leur rôle dans la périurbanisation. Notons toutefois que ce travail se concentre autour de grandes villes françaises, et à l'éparpillement urbain de ces agglomérations. Néanmoins, il conclue (déjà) à l'absence de projet de développement commun et à la difficile coordination des législations relatives à l'aménagement du territoire qui traduisent une décentralisation difficile à organiser au niveau local.

La nécessité du recours à une catégorisation complexe croisant usages, démographie et géo-topographie

Au cours de la décennie 2010, la DATAR[100] publie une recherche sur la « Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM)[101] » qui vise à établir des catégories de l'espace. Cette recherche s'inscrit dans le

---

[97] Martine BERGER, « Vers de nouveaux types de rapports villes-campagnes. La production des espaces périurbains en France et dans les pays d'économie développée », *in Strates,* n°4, 1989, 14p, p.2.
[98] Marc WIEL, *Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser*, Rapport de Recherche n°99/M.W.-M.B., n°112, Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest (ADEUPa), Brest, 1999, 97 p.
[99] Marc WIEL, *Les raisons institutionnelles de la périurbanisation*, Rapport de Recherche ; lettre de commande n°F0099 du 13 novembre 2000, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, PUCA, Paris, 2000, 78p.
[100] Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.
[101] Mohamed HILAL *et al, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM)*, Synthèse, Travaux en ligne n°12, DATAR, Paris, 2012, 80p.
[En ligne], consulté le 5 avril 2012, URL : http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr

cadre de la métropolisation qui, selon les auteurs, fait émerger un réseau de grandes et moyennes villes. Ce réseau détermine un nouveau maillage du territoire et remet en question le rôle des bourgs et petites villes. Ces entités, qui structurent les territoires en marges de la métropolisation sont soumises à de nombreux enjeux. Les auteurs utilisent le terme de *campagnes* pour qualifier ces territoires. A partir du recensement de l'Insee de 2007, ils déclinent ces derniers en plusieurs catégories et sous-catégories : les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées[102], les campagnes agricoles et industrielles[103], les campagnes vieillies à très faible densité[104].

En 2016, l'urbaniste et sociologue François Cusin, dans l'enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques qu'il mène en collaboration avec les sociologues Hugo Lefebvre et Thomas Sigaud[105] rappelle l'importance de la dynamique périurbaine et de sa diversité. Ils soulignent la multitude des recherches monographiques sur le sujet, notamment d'un point de vus des trajectoires résidentielles et de la mobilité et celles qui traitent du périurbain comme un bloc unitaire. Ils rappellent également les écueils et les critiques, parfois contradictoires, exercées sur ces territoires. Par une approche quantitative fine et basée sur les données de l'Insee, ils mettent en garde contre les interprétations globalisantes qui contrastent avec la diversité des situations périurbaines.

Une stabilisation analytique autour du concept de métropolisation

Sur la métropolisation, l'Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen[106] a publié en 2007 une bibliographie sur *l'architecture des territoires métropolisés*[107]. Elle est complétée par des fiches de lecture synthétiques sur les

---

[102] Déclinées en sous-catégorie : densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique.

[103] Que les auteurs qualifient « sous influence urbaine plus faible ». Mohamed HILAL *et al, Op.Cit.*, p. 74.

[104] Déclinées en sous-catégorie : faibles revenus, économie agricole et présentielle, faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique, faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, éloignement des services d'usage courant.

[105] François CUSIN *et alii*, *op. Cit.*, p. 646.

[106] L'Observatoire des Territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen a été initié par les Directions Régionales de l'Équipement Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon avec le soutien de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction - Plan Urbanisme, Construction, Architecture.
Elle s'inscrit dans un programme de définition de recherches sur la métropolisation qui a mobilisé 11 équipes de recherche de 7 laboratoires (Universités, CNRS, école d'Architecture et INRETS) de l'espace méditerranéen.

[107] René BORRUEY & Clément ORILLARD, « L'architecture des territoires métropolisés », *in Territoires méditerranéens »*, Cahier n°10, DRE-PACA, DGUHC-PUCA, Avril 2007, 198 p.
[En ligne], consulté le 8 mars 2012, URL : http://www.predat.net/PDF/PACA/c10Architecture.pdf

principaux ouvrages traitant de la question des rapports entre les agglomérations et les espaces peu denses qui les entourent. Néanmoins, ce travail s'inscrit dans une définition de la métropolisation qui pose la ville comme un centre, sa périphérie étant le résultat de son rayonnement. Il défend toutefois une approche par l'architecture, c'est-à-dire selon les auteurs, « faire référence tout à la fois à une démarche, un savoir-faire, un médium et un savoir hérité[108] », plus qu'à la morphologie. En outre, cet ouvrage mobilise autant les écrits, le dessin que la cartographie.

Encore dans les années 2000, la frontière est marquée entre les travaux qui traitent de la frange urbaine, du périurbain proche de l'agglomération comme ceux cités précédemment ; et ceux propres au monde rural, tournés particulièrement sur les mutations de l'activité agricole, ou les politiques de développement agricole. Citons notamment les travaux publiés dans les ouvrages coordonnés par les spécialistes de l'économie et de l'aménagement rural, pour l'un, Francis Aubert, Vincent Piveteau et Bertrand Schmitt[109] et pour l'autre, Pierre Janneaux et Philippe Perrier-Cornet[110]. Pour des ouvrages abordant des espaces plus hybrides, le terme de *campagne* est souvent employé, comme dans celui de Pierre Donadieu[111]. C'est aussi le cas de celui coordonné par Stéphane Blancard, Cécile Détang-Dessendre, Nicolas Renahy[112] qui traite des mutations de l'espace rural agricole face à l'urbanisation de la société et des modalités de gouvernance de ces espaces dans le cadre de l'intercommunalité, de plus en plus plébiscité au niveau national. Ces ouvrages regroupent des compétences pluridisciplinaires et s'inscrivent dans une démarche qui mobilise plutôt des sciences dures : économie, agronomie, auxquelles se mêle tout de même une approche sociologique et géographique.

---

[108] *Ibid.,* p.12.

[109] Francis AUBERT, Vincent PIVETEAU, Bertrand SCHMITT (coord.), *Politiques agricoles et territoires*, Versailles, Editions Quae, Collection Update, 2009, 223 p.

[110] Pierre JANNEAUX & Philippe PERRIER-CORNET (coord.), *Repenser l'économie rurale*, Versailles, Editions Quae, Collection Update, 2014, 277 p.

[111] Pierre DONADIEU, *Campagnes urbaines*, *op. Cit.*

[112] Stéphane BLANCARD, Cécile DETANG-DESSENDRE, Nicolas RENAHY (coord.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Versailles, Editions Quae, Collection Update, 2016, 161 p.

b) Les caractères de ce nouvel espace rural

Les modes de vie : mobilité et espace-temps

La géographie sociale s'est particulièrement intéressée aux spécificités des modes de vie des habitants des espaces périurbains et rurbains.

De nombreux travaux portent sur la mobilité, comme les thèses des géographes Lionel Rougé[113] et Annabelle Morel-Brochet[114]. Le premier dénonce la dépendance des habitants du périurbain à la voiture individuelle et les enjeux d'inclusion sociale qui en découlent. La seconde s'intéresse plus au parcours résidentiel et aux représentations que se font les habitants de la ville et de la campagne. Tous deux établissent un rapport entre le temps de déplacement et les stratégies des populations en matière d'habitat.

L'aménagement du territoire approché via le concept d'espace-temps permet aussi de s'interroger sur la pertinence des politiques publiques mises en œuvre au regard des dynamiques territoriales. C'est ce que démontrent les géographes Denise Pumain, Anne Bretagnolle et Mélina Degorge-Lavagne[115], à travers leur étude sur l'agglomération de Valence qui met en évidence l'interrelation entre diminution du temps de déplacement et augmentation de l'urbanisation.

Cette mobilité participe aussi à former un développement économique particulier pour ces territoires ruraux.

Un développement économique spécifique : l'économie plurielle alternative à la concentration

De nombreux travaux montrent que le développement des territoires ruraux s'appuie sur un modèle économique différent du modèle conventionnel dominant selon lequel il y a concentration des richesses, autour du binôme production - consommation sur le même territoire. Sur ce sujet, l'urbaniste Magali Talandier, en s'appuyant sur les travaux de Laurent Davezies[116] décrit dans sa thèse[117] un modèle de développement du rural

---

[113] Lionel ROUGE, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, *op. Cit*.

[114] Annabelle MOREL-BROCHET, *Ville et campagne à l'épreuve des modes d'habiter. Approche biographique des logiques habitantes*, thèse de doctorat en géographie sous la direction de Nicole MATHIEU, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue le 17 novembre 2006, 572 p.

[115] Denise PUMAIN, Anne BRETAGNOLLE, Mélina DEGORGE-LAVAGNE, « La ville et la croissance urbaine dans l'espace-temps », *in Mappemonde*, n°55, 1999, pp.38-42.

[116] Laurent DAVEZIES, *op. Cit*.

alternatif à celui de la métropolisation où la ville domine. Ce modèle s'établit à partir d'une économie plurielle. Elle relève d'une part l'économie présentielle, basée sur le tourisme et l'économie résidentielle. Elle ne néglige pas non plus le développement local des ressources, considérant autant les effets exogènes et endogènes de celui-ci. Elle souligne toutefois les conséquences négatives de ce modèle : inégalités spatiales, durabilités, développement urbain mal maîtrisé… qui génèrent des enjeux de cohésion sociales et spatiales pour ces territoires.

Un espace « ressource » : la primauté du foncier

Ces comportements qui émanent tous de l'urbanisation généralisée de la société et du déplacement des urbains vers des espaces moins denses, ruraux ou périurbains, agissent également sur la gestion des ressources naturelles, en premier lieu sur le foncier agricole.

Le foncier est une ressource porteuse de nombreux enjeux et d'une dimension politique majeure, selon l'agronome Anne-Marie Jouve et la géographe Gisèle Vianey, tant elle combine des intérêts individuels et collectifs[118]. Malgré les nombreuses actions menées pour protéger le foncier agricole et naturel, celui-ci est encore largement artificialisé. Les auteures rappellent qu'« en France, de 1982 à 2003, les surfaces artificialisées ont augmenté de 43 % alors que la population n'a cru que de 10 % ». En retraçant l'histoire des politiques françaises relatives à l'aménagement du territoire, elles relèvent deux nouveaux outils, la Zone agricole protégée[119] (ZAP) et le Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains[120] (PAEN), qui participent à faire de l'espace agricole une réelle composante de l'aménagement mais regrettent le faible usage de ces outils. S'interrogeant sur ce constat, elles concluent que les stratégies foncières élaborées dans les communes de leur terrain d'étude donnent la priorité à l'urbanisation, dans un objectif de croissance démographique.

Cette décision conforte une agriculture productiviste et conventionnelle qui peut supporter la régression de terres agricoles grâce, selon les acteurs, à la rentabilité de leurs pratiques. La multifonctionnalité de l'agriculture reste alors cantonnée à participer au

---

[117] Magali TALANDIER, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, thèse de doctorat en Urbanisme, Aménagement et Politiques urbaines, sous la direction de Laurent DAVEZIES, Université Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris, soutenue le 17 décembre 2007, 479 p.

[118] Anne-Marie JOUVE & Gisèle VIANEY, « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *in Économie rurale,* n° 330-331, juillet-septembre 2012, pp.27-41.

[119] Créée par la loi n° 99-574 d'orientation agricole du 25 juin 1999.

[120] Défini par la loi n° 157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

cadre de vie, comme un élément paysager plutôt qu'un potentiel de développement économique pour la commune. Le foncier est encore une ressource fragile, car elle n'est pas préservée mais plutôt exploitée à des fins de développement urbain, sans réelle gouvernance entre les élus et la profession agricole. Elles notent toutefois l'évolution du curseur entre ces acteurs sur la gestion du foncier.

c) La gestion de la ressource

Les actions

L'évolution des politiques d'aménagement permettent aux élus locaux de se positionner en tant que décideurs de l'avenir des terres agricoles. Reste toutefois à rééquilibrer le poids de ce pouvoir en faveur de la préservation du foncier plutôt que de l'étalement urbain. Complétant cette approche, les sociologues Gilles Laferté et Yannick Sencébé[121] notent les limites de l'action des organismes institutionnels sur les stratégies familiales en matière de gestion du foncier agricole. Pour cela ils retracent l'évolution de la notion de propriété passant d'un émiettement de la propriétaire agricole à des « familles de propriétaires » dès la fin du XIX^{ème} siècle.

Toutefois la notion de ressource ne se limite pas à la gestion du foncier, comme le soulignent Hervé Gumuchian et Bernard Pecqueur[122], notamment dans une logique de transition écologique et dans sa dimension territoriale. Ils dissocient la notion de ressource de celle de stock. Ils lui attribuent une qualité dynamique, l'associant alors à des flux contrairement à la notion de stock qui est un patrimoine. La gestion de ces deux éléments est donc différente, la ressource étant fluctuante, ils lui définissent quatre caractéristiques : des attributs de position, une constructibilité, une complexité systémique ainsi que du sens et de la temporalité. Enfin pour eux, c'est le système de jeux d'acteurs qui conditionne la construction d'une ressource territoriale qui peut être humaine, naturelle ou encore économique. Ainsi dans cette vision de construction de la ressource, la notion de solidarité spatiale, entre les acteurs est à repenser et les rapports hiérarchiques urbain-rural sont à repenser.

---

[121] Gilles LAFERTE et Yannick SENCEBE, « Le contrôle du foncier en France, entre stratégies familiales et politiques publiques », *in* Stéphane BLANCARD, Cécile DETANG-DESSENDRE, Nicolas RENAHY (coord.), *op. Cit.*, pp. 129-139.

[122] Hervé GUMUCHIAN & Bernard PECQUEUR, *op. Cit*.

Sur ce point, le travail de l'agronome José Serrano à propos de la gestion des déchets de la ville démontre la dépendance de celle-ci à ses espaces périurbains pour exporter son surplus dans les espaces agricoles[123]. Il souligne également la contestation sociale locale que ces pratiques génèrent, au nom de la pollution des sols. En cela, il questionne la responsabilité de l'habitant face à sa propre production de déchets et la prise de conscience de cette problématique qui alimente la nécessaire transition écologique.

Les conflits d'échelles des représentations : différents acteurs pour différentes représentations

La préoccupation des effets néfastes de la croissance urbaine sur les espaces agricoles est ancienne. Le spécialiste en développement rural Christopher R. Bryant[124] rappelle les différents domaines de recherche sur l'agriculture périurbaine depuis les années 60. Jusqu'au début des années 1970, les recherches relatives à l'agriculture périurbaine portaient plutôt sur les autres fonctions de l'espace agricole comme son rôle dans la construction des paysages et dans l'aménagement du territoire à la grande échelle.

Au cours des années 1970 et 1980, la recherche s'intéresse surtout à l'exploitant agricole, à sa structure familiale et aux rapports au niveau régional entre urbanisation et agriculture. Elle décrit ainsi une conceptualisation de plus en plus complexe de l'espace agricole périurbain aboutissant au fait que « la nature de l'environnement régional en matière agricole (ressources agricoles, dimensions sociales et économiques) influe directement sur la composition du système agricole régional (profil en termes de structures socio-économique des exploitations, de secteurs agricoles et de technologies appropriées)[125] ». De cette complexité résulte une hétérogénéité importante dans l'espace agricole périurbain. Le développement de l'agriculture périurbaine est donc inégal, posant des questions de transformation différenciée de l'espace agricole, à laquelle les chercheurs s'intéressent depuis les années 1980 dans une approche d'économie politique. Cette démarche implique une analyse du rôle des acteurs dans un contexte général, social,

[123] José SERRANO, « Exportation des déchets et solidarité spatiale entre la ville et son espace périurbain. Le cas de Tours », *in Espaces et sociétés*, n° 147, 2011, pp. 117-134.
[124] Christopher R. BRYANT, « L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace novateur », *in Cahiers Agricultures*, n°6, 1997, pp.125-130.
[125] *Ibid.*, p.127.

économique et politique, qualifiée d'« étude des acteurs en contexte[126] ». Pour le professeur émérite de géographie agricole et rurale Jean-Paul Charvet[127], le rôle de l'agriculteur dans l'aménagement du territoire est sous-estimé, tout comme la nécessité de préserver la richesse agronomique des sols qui entre en conflit avec une artificialisation toujours grandissante. L'auteur souligne une désarticulation entre les stratégies foncières des propriétaires et le monde agricole, dont les actions ne sont pas valorisées dans une logique de développement local malgré la richesse de la proximité géographique qu'elles permettent. La profession agricole est également elle-même en mutation, comme le démontre le maître de conférences en économie sociologie du développement et spécialiste du développement durable des territoires ruraux Bernard Mondy[128], se tournant de plus en plus vers des activités complémentaires de la fonction nourricière de l'agriculture. De cette mutation profonde, naissent des confrontations idéologiques sur la notion de pluri-activité de l'agriculture. Cette dernière approche dégage une vision entrepreneuriale et une nouvelle identité professionnelle : deux conceptions très différentes du métier d'agriculteur s'affrontent parfois comme le décrit Bertrand Hervieu[129].

Pour certains c'est la reconquête du métier de paysan qui signe la fin de la spécialisation du métier entrepris dans les années 1960, pour d'autres c'est le moyen de diversifier leur activité économique autour l'activité principale de production (tourisme à la ferme, vente directe,…). Pour l'auteur, c'est la vision du monde agricole qui a définitivement changé. Le rôle de l'agriculteur est ainsi multiple, entre production, gestion des paysages, offre de services et participation à l'aménagement du territoire : il reste toutefois un acteur primordial dans la gestion des ressources naturelles locales.

---

[126] T. MARSDEN, J. MURDOCH, P. LOWE, R. MUNTON, A. FLYNN, *Constructing the countryside*, London, University College Press, 1993, 220 p.
RJC. MUNTON, *Regulating rural change: property rights, economy and environment – a case study from Cumbria,* UK*, J. Rural Studies*, n°11, 1995, pp.269-284.
Cité par Christopher R. BRYANT, « L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace novateur », *in Cahiers Agricultures*, n°6, 1997, pp.125-130, p.129.

[127] Jean-Paul CHARVET & Jean-Louis CHALÉARD, *Géographie agricole et rurale*, Paris, Belin, 2004, 239 p.
Jean-Paul CHARVET (dir.), *Produire pour nourrir les hommes*, Paris, Sedes, 2009, 215 p.

[128] Bernard MONDY, « Agriculture de services et évolution du métier d'agriculteur », *in Pour,* n°221, 2014, pp. 87-96.

[129] Bertrand HERVIEU & François PURSEIGLE, *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, Armand Colin, 2013, 320 p.
Bertrand HERVIEU, *Les Agriculteurs*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ? 1996, 127 p.

d) Pratiques d'urbanisme : une politique aménagement de l'espace discutée

En 1972, un colloque dont le thème était « Le maintien de l'homme en milieu rural et le maintien du milieu rural pour l'homme » s'est tenu au Centre de Grignon de l'INA Paris-Grignon[130]. Ce colloque au titre explicite s'est construit sur le constat selon lequel les régions rurales se vident et sur la volonté de l'INA d'organiser un cycle sur l'aménagement du territoire. Les auteurs de ce compte rendu de colloque qui s'est voulu interdisciplinaire, soulignent les critiques nombreuses sur la politique des années 1960-1970 relative à la promotion des villes moyennes. Ils évoquent celle-ci comme « une aggravation de la politique de « déménagement du territoire rural » qui caractérise l'action menée depuis plusieurs années[131] ». Par ailleurs, ils relèvent des critiques non pas sur l'absence mais la faible cohérence des actions, révélant des opérations « lancées à la hâte pour faire face à des problèmes immédiats en négligeant les perspectives du long terme[132] ». Enfin, les auteurs pointent les « conditions d'une bonne politique d'aménagement du rural[133] » sur lesquelles s'accordent les participants du colloque. Pour défendre cette politique d'aménagement du rural, les auteurs dénoncent la transposition de modèles urbains en zone rurale, la spécialisation excessive des zones bâties, l'absence de spécialisation de l'ingénierie pour ces espaces et plébiscitent l'attention portée à la cohérence entre les objectifs locaux et les objectifs pour l'ensemble du territoire et le rôle particulier de l'agriculteur dans ces espaces.

Dans leur étude sur les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains menée sur trois Pays en Midi-Pyrénées[134], l'ingénieure agronome Isabelle Duvernoy, les géographe Laurence Barthe et Stéphanie Lima montrent que souvent, malgré la reconnaissance de l'activité agricole comme une composante du territoire, les élus ont une « approche tertiaire » de l'agriculture, c'est-à-dire au service de la collectivité. Ce constat questionne comment l'agriculture conventionnelle va s'insérer à ces projets

---

[130] Joseph KLATZMANN, Anne MADEC, Georges SEVERAC, « L'aménagement du territoire rural : les enseignements d'un colloque », *in Économie rurale*, n°102, 1974. pp. 33-56.
[131] *Ibid.,* p.46.
[132] *Ibid.*
[133] *Ibid.,* p.48.
[134] Isabelle DUVERNOY, Laurence BARTHE, Stéphanie LIMA, « Les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains : exemple de trois Pays en Midi-Pyrénées », *in Norois,* n°224, 2012, pp. 49-59.

d'aménagement du territoire et comment les Chambres d'Agricultures deviennent des acteurs incontournables dans l'élaboration des documents d'urbanisme locaux.

Dès les années 1980, des recherches sont menées sur les jeux d'acteurs qui émanent de l'élaboration d'un document d'urbanisme[135]. Retraçant l'urbanisation de petits villages niçois, les auteurs de ces travaux décrivent la « mise en valeur immobilière » de l'espace à travers le système d'acteur mobilisé dans le cadre d'une construction pavillonnaire, du propriétaire foncier à l'acquéreur, en passant par la coexistence et la concurrence de « petits promoteurs locaux » avec des « capitaux extérieurs ». Ils analysent ensuite cette mise en valeur immobilière » au prisme des politiques locales. Ils relatent les négociations menées par les élus locaux lors de l'élaboration du SDAU pour défendre leurs intérêts auprès des services de l'Etat et les conflits possibles entre ces deux visions du développement urbain. Ils concluent par le rôle de compromis que joue le POS lors de son élaboration, entre les volontés de nouveaux habitants de préserver le cadre de vie qu'ils ont acheté, et les désirs des élus locaux encore ruraux qui plébiscitent les extensions urbaines pavillonnaires pour pérenniser les activités communales. Les auteurs terminent sur la sanction électorale, aboutissement de cet affrontement entre « urbains » et « ruraux ».

e) Les positions de l'État concernant l'aménagement de ces nouveaux espaces

Le chercheur en sociologie du développement rural Paul Houée replace dans les contextes historiques les différentes politiques publiques relatives au développement rural[136]. Il offre un cadrage institutionnel de l'aménagement de l'espace rural. Ses travaux, fondés sur des données statistiques retraçant l'évolution de la ruralité, démontrent le lien étroit entre politiques de développement rural et politiques agricoles. Abordant également les politiques de développement local à travers les recompositions territoriales et institutionnelles, son ouvrage témoigne de la diversité des situations de l'espace rural et de l'évolution des approches institutionnelles eu égard à ces territoires.

---

[135] Jean-Paul GUICHARD & Christian SEGURET, « Urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois », *in Les Annales de la Recherche Urbaine,* n°10/11, 1981, pp. 109-123.

[136] Paul HOUEE, *Les politiques de développement rural. Des années de croissance au temps d'incertitude,* Paris, Inra Economica, 1996 (1ère édition 1989), 321 p.

La normalisation réglementaire : les outils de gestion du code de l'urbanisme interrogés

Pierre-Henri Bombenger construit sa thèse en urbanisme « sur les pratiques liées à l'élaboration de la norme locale d'urbanisme dans des petites communes rurales françaises[137] ». Il distingue quatre dynamiques dont la conjonction modifie en profondeur « les objectifs et les pratiques d'élaboration du plan local d'urbanisme dans les communes rurales ». La première porte sur l'intensification des objectifs de préservation des ressources naturelles dans les documents d'urbanisme locaux via les lois Grenelle I et II qui selon Jocelyne Dubois-Maury***[138]*** citée par P-H. Bombenger « élargissent les champs sociaux et les objectifs assignés » aux Plans Locaux d'Urbanisme. La seconde dynamique s'appuie sur la réorganisation des services centraux et déconcentrés de l'Etat qui s'accélère depuis les années 2000. Elle se cumule à la troisième dynamique relative à l'intercommunalité rurale qui est fortement incitée depuis la loi du 12 juillet 1999. Enfin, P-H. Bombenger constate un investissement croissant d'acteurs intermédiaires tels que les parcs naturels régionaux et les chambres d'agriculture dans le processus d'élaboration des documents locaux d'urbanisme. Sa thèse posant les bases de ces nouvelles pratiques, P-H. Bombenger émet alors l'hypothèse « d'une substitution du processus de co-administration des territoires par une dynamique de « régulation locale » du plan local d'urbanisme dont les mécanismes institutionnels questionnent la possibilité de produire localement une norme opérationnelle d'urbanisme rural durable[139] ». Sa thèse développe alors un nouvel outil d'aide à la décision dédié aux communes rurales qu'il expose dans la seconde et dernière partie et qu'il nomme « démarche Système intégré urbanisme[140] ». Ainsi, P-H. Bombenger s'intéresse particulièrement au processus d'élaboration des documents d'urbanisme qui s'appuie sur un système d'acteurs renouvelé depuis les années 2000.

---

[137] Pierre-Henri BOMBENGER, *L'urbanisme en campagne. Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme sous la co-direction de Corinne LARRUE, Université François Rabelais de Tours, Jean-Philippe WAAUB, Université du Québec à Montréal et Maurice BLANC, Université de Strasbourg, Novembre 2011, 565 p., p.1.

[138] Jocelyne DUBOIS-MAURY, Documents d'urbanisme et développement durable. Guide pratique pour une application aux ScoT, PLU et carte communale, Héricy, Editions du Puits Fleury, 2010, 314 p, p.13.

[139] Pierre-Henri BOMBENGER, *op. Cit.*, p.5.

[140] *Ibid.,* p.223.

Le développement durable convoque/mobilise l'espace rural

La question du développement durable est largement abordée dans de nombreux domaines juridiques, philosophiques, sociologiques, économiques… Notons par exemple le numéro spécial de la revue *Economie et Humanisme* de mars 2002[141], qui fait suite à la mise en œuvre de cette notion dans la législation française (1999-2000). Le philosophe Dominique Bourg questionne les différents scénarios à tenir face aux problèmes d'environnement tandis que l'urbaniste Laure Héland s'interroge sur un droit du développement durable. La seconde partie s'intéresse quant à elle aux responsabilités des acteurs et aux interactions de ceux-ci. Doit-on y voir un lien, deux numéros plus tard, la revue consacre son numéro au devenir du monde rural[142]. Dans la première partie, Mohamed Hilal dresse un portrait statistique d'un monde rural de plus en plus urbanisé, Philippe Perrier-Cornet et Bertrand Hervieu rappellent le caractère multifonctionnel de l'espace rural et l'importance de la gestion de ses ressources. Le premier signe également un article sur la diversité des perceptions et des pratiques. Francis Aubert analyse la place du rural dans les politiques de régulation de l'Etat, entre équité territoriale et rôle de la décentralisation. La seconde partie est quant à elle consacrée aux actions menées dans le monde rural, dans une visée innovante et prospective. Ainsi, Martin Vanier interroge la notion de tiers espace et son devenir[143], face à ses spécificités[144], Jérôme Eudes et Patrick Mundler, dans leurs articles respectifs, soulignent le rôle de l'agriculture. Tous s'accordent sur la nécessité de l'échange social entre les différents acteurs.

---

[141] *Economie et Humanisme*, « Développement Durable. Développement de l'Homme ? », n°360, mars 2002, 105 p.
[142] *Economie et Humanisme*, « Demain quel monde rural ? Et pour qui ? », n°362, octobre 2002, 109 p.
[143] Martin VANIER, « Campagne périurbaines : la dispersion est-elle derrière nous ? », *in Pour*, n°199, février 2009, pp.183-187.
[144] Martin VANIER, « Campagne pour tous ! Un ailleurs métropolisé », in Xavier GUILLOT (dir.), *Espace rural & projet spatial. Du terrain à la recherche : objets et stratégies*, Volume 3, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2012, 224 p, pp. 32-40.

f) Ecologie politique : un projet pour l'espace rural

Une politisation de l'écologie

La genèse de la politisation de l'écologie en France que retrace l'historien Alexis Vrignon[145] démontre une position militante de ce mouvement. Il démontre aussi que, dans ce mouvement, se cachent différents groupes/associations, navigant entre idées écologistes et environnementalistes. Ainsi les actions de certains militants dépassent la protection de la nature et de l'environnement développées dans ces années par les politiques institutionnelles vers des enjeux plus globaux de transformation de la société. Tandis que d'autres s'orientent vers une cogestion de l'environnement avec les pouvoirs publics.

Le philosophe et militant écologiste proche d'André Gorz, Jean Zin appelle quant à lui à « un retour au réel et d'une définition plus *conceptuelle* et critique de l'écologie-politique comme nouveau stade cognitif, celui de la postmodernité et de l'unification du monde dont nous sommes devenus responsables (jusqu'au climat à l'ère de l'anthropocène) avec toutes les implications pour la politique de la prise en compte des enjeux écologiques[146] ». Il fait état des conflits politiques présents dans l'écologie et évoque « une intelligence collective à construire[147] », « posant des limites aux possibles[148] ». Pour lui, l'écologie politique ne se réduit pas à l'environnementalisme, elle doit :

> « mettre une *limite* à notre volontarisme comme à l'artificialisation du monde et des sociétés avec la nécessité de la préservation de nos conditions d'existence aussi bien matérielles que sociales […]. L'écologie-politique qui relie nature et culture, local et global, est aussi la *négation de la séparation* des sphères technologiques, écologiques, économiques, politiques et sociales, malgré leur autonomie relative. La négation de la séparation reste bien sûr tout aussi relative et n'abolit pas autonomie et diversité, elle n'abolit pas les contradictions entre les termes[149] ».

---

[145] Alexis VRIGNON, « Les écologistes et la protection de la nature et de l'environnement dans les années 1970 », *in Ecologie & politique*, n°44, 2012, pp. 115-125.
[146] Jean ZIN, « Qu'est-ce que l'écologie-politique ? », *in Ecologie & politique*, n°40, 2010, pp. 41-49, p.41.
[147] *Ibid.*
[148] *Ibid.*
[149] *Ibid.,* p.45-46.

Développement Durable et action locale : les pouvoirs, les politiques publiques

L'incursion du développement durable dans les politiques publiques a poussé les responsables et les décideurs à évaluer leurs actions (études d'impact, bilan de consommation des espaces,…), c'est-à-dire à tenir compte de ce qui peut se passer après une décision et cela, dans une temporalité longue[150]. Pour Yannick Rumpala, maître de conférences en sciences politiques, l'objectif étant d'éviter les conséquences négatives de ces actions, de nombreux outils de suivi ont été mis en place pour permettre un retour d'informations.

Dépassant les logiques *top-down* ou *bottom-up*, « trop limitatives[151] », Yannick Rumpala s'intéresse à des démarches de type *transition management* ou *transition towns* qui mobilisent des réseaux et des compétences différents qui se reconfigurent de façon multidimensionnelle. S'appuyant sur la notion de communs[152] qui engage un autre rapport au monde, il place la transition écologique dans une démarche active, et non passive, pour chercher des solutions pour gérer les contraintes écologiques, dans une logique de partage et de proximités à restaurer. A partir des expérimentations et initiatives qu'il a repérées, il entrevoit en cette démarche « des possibilités d'investissement personnel et peuvent être aussi des moyens de construire une sécurité existentielle pour chaque individu[153] ». Il rappelle également que ces approches trouvent leurs traces dans des réflexions plus anciennes et cite les phalanstères de Fourier.

Ces politiques, qui étaient réglementaires dans les années 1970, deviennent incitatives et désormais de plus en plus contraignantes. Leurs modalités d'application sont de plus en plus de l'ordre du contrat, mobilisant ainsi conjointement la sphère privée et les collectivités territoriales.

---

[150] Yannick RUMPALA, « Gouverner en pensant systématiquement aux conséquences ? Les implications institutionnelles de l'objectif de « développement durable » », *in VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10, Numéro 1, revue en ligne, mis en ligne le 23 avril 2010,
[En ligne] consulté le 02 décembre 2013, URL : http://vertigo.revues.org/9468

[151] Yannick RUMPALA, « Une convergence d'expérimentations pour une transition écologique « par le bas » ? Éléments d'analyse sur un assemblage en forme d'idéal-type », Journée d'étude « Environnement et question sociale », Observatoire Sociologique du Changement, Paris, 28 juin 2013, 21 p., p.5.

[152] *Ibid*., p.5.

[153] *Ibid.,* p.18.

g) Ouverture prospective

En 2006, l'INRA lançait un groupe de recherche sur, « Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 ». Le géographe Armand Frémont en rappelle les quatre scénarii qui ont découlé[154] de l'observation des espaces ruraux du territoire français. Le premier, classique, est celui de la prolongation des tendances actuelles, qui mobilise une gouvernance des territoires affaiblie. Il est toutefois selon l'auteur peu probable compte tenu des problématiques environnementales actuelles. Le second est un scénario alternatif au premier et plus positif, où les campagnes sont intermittentes des systèmes métropolitains. Ces nouvelles ruralités, où culture urbaine et culture rurale s'entremêlent, impliquent des gouvernances dynamiques, notamment au niveau local. Le troisième, en rupture, propose « des campagnes au service de la densification urbaine[155] », une région avec une ville métropole qui se densifie sur des points nodaux, selon leur accessibilité. Le quatrième est un scénario qui propose un maillage de la campagne par des petites et moyennes villes, autour d'un équilibrage entre attractivité et disparition de la population agricole. Armand Frémont conclue à la diversité des territoires ruraux, dotés cependant de quatre espaces fonctionnels incontournables (activités non agricoles, espaces résidentiels, espaces agricoles, espaces naturels protégés) mais non dénués de conflits à diverses échelles.

Les recherches prospectives sur le devenir du périurbain sont nombreuses. Celle menée par les géographes Martin Vanier et Romain Lajarge pour la DATAR en 2011[156] en est représentative. Elle décline cinq scénarii possibles d'évolution : le périurbain digéré par l'urbain, le périurbain libéré par le confort spatial, le périurbain transformé par le conservatoire péri-rural, le périurbain saisi par l'inter-territorialité, le périurbain réquisitionné par les villes-régions. La présentation de ces derniers dans des contextes régionaux ont permis de démontrer qu'ils étaient déjà tous plus ou moins à l'œuvre, ce qui témoigne là encore de la diversité du périurbain. De ces scénarii découlent des propositions d'action publique à court, moyen et long termes dans un objectif de mieux gérer et développer ces territoires périurbains.

---

[154] Armand FREMONT, « À la recherche du rural perdu », *in Géographie, économie, société,* vol. 11, 2009, pp. 39-45.
[155] *Ibid.*, p.42.
[156] Martin VANIER, Romain LAJARGE, Rapport final du groupe de prospective sur les Futurs périurbains de la France et en Europe, Travaux en ligne n°1, DATAR, Paris, 2011, 36 p.
[En ligne] consulté le 5 avril 2012, URL : http://periurbain.cget.gouv.fr

Sur la question de la transition écologique du périurbain et les problématiques énergétiques, de la prospective est menée par des organismes institutionnels. On peut citer entre autres Territoires 2040[157] lancé par la DATAR et qui réunit de nombreux chercheurs reconnus sur les questions de développement du territoire et notamment sur la problématique périurbaine au sens large. Autre organisme, le Club d'Ingénierie Prospective Energie et Environnement (CLIP) qui réunit des institutionnels (ADEME, CEA, ONF, …), des centres de recherches (CIRAD, CSTB, CNRS, INRA, …) mais aussi de grandes firmes nationales (EDF, GDF, Institut Français du Pétrole, SNCF, …) et des responsables de certaines ministères (Environnement, Industrie, Recherche,…) mène également des recherches portant sur l'habitat et l'énergie[158].

Des appels à projet de recherche nationaux sont aussi lancés, notamment par le Bureau de la Recherche Urbaine et Paysagère sous la responsabilité du Ministère de la Culture tel que celui intitulé « Ignis Mutat Res[159] » qui a été reconduit pendant trois années ou encore celui thématisé « Paysage et Développement Durable[160] » lancé par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.

---

[157] Martin VANIER & Stéphane CORDOBES (dir.), *Territoires 2040. Aménager le changement*, Revue d'études prospectives n°1, DATAR, 2ème semestre 2010, 100 p.
[En ligne] consulté le 15 octobre 2017, URL : http://www.parisgeo.cnrs.fr
Comme précisé par Michel Mercier dans l'avant-propos de la publication de la DATAR dédiée à cette recherche, le projet Territoires 2040 est d'imaginer ce que seront les territoires à l'horizon 2040 et « d'anticiper et de préparer les conditions pour une France plus forte, plus équitable et plus cohérente ». Il fait ainsi des politiques d'aménagement un enjeu fort de démocratie.

[158] Nous citerons notamment trois publications qui intéressent notre travail :
Jean-Pierre TRAISNEL (dir.), « Habitat et développement durable. Bilan rétrospectif et prospectif », *in Les cahiers du CLIP*, dossier thématique, n°13, avril 2001, pp. 7-72.
Jean-Pierre TRAISNEL *et alii*, « Habitat Facteur 4. Étude d'une réduction des émissions de co2 liées au confort thermique dans l'habitat à l'horizon 2050 », *in Les cahiers du CLIP*, numéro spécial, n°20, novembre 2010, 108 p.
Cyria EMELIANOFF *et alii*, « Modes de vie et empreinte carbone. Prospective des modes de vie en France à l'horizon 2050 et empreinte carbone », *in Les cahiers du CLIP*, numéro spécial, n°21, décembre 2012, 132 p.

[159] « L'ambition de ce programme est d'explorer, à la fois historiquement et prospectivement, la relation entre les systèmes énergétiques et l'environnement, afin de soutenir de nouvelles recherches sur la qualité énergétique des bâtiments, des villes et des paysages et de stimuler une prise de conscience sur les enjeux énergétiques, en considérant plus largement ses dimensions économiques, politiques, anthropologiques et sociales.
Ignis Mutat Res se veut innovant, outre sa contribution à l'ouverture des horizons d'une « architecture de l'énergie », par la mobilisation de la communauté scientifique jusque dans l'espace complexe des relations entre recherche, formation et filières professionnelles. L'identité interministérielle et interdisciplinaire de cette action entend répondre à une exigence qui impose une vision transversale des savoirs et des savoir-faire, indispensable à la transformation qualitative de l'espace. »
Source : http://www.culturecommunication.gouv.fr/Aides-demarches/Appels-a-projets/Ignis-Mutat-Res

[160] « Lancé en 2005 par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), le programme « Paysage et développement durable » (PDD) invite les chercheurs à se pencher sur les relations et interactions entre deux notions complexes du point de vue scientifique, le Paysage et le Développement Durable tout en intégrant les grandes orientations de la Convention européenne du paysage, entrée

Le devenir du pavillonnaire est aussi approchée, notamment à travers le projet BIMBY[161], financé par l'Agence Nationale pour la Recherche mais aussi dans les écoles d'architecture, comme à Lyon[162] où des enseignants ont questionné la « mutabilité » du pavillonnaire au regard des crises énergétique et environnementale.

L'historienne Fanny Lopez, travaillant sur l'autonomie énergétique des constructions et particulièrement de la maison individuelle, déconstruit également le modèle du réseau. Elle étudie dans sa thèse, publiée sous le titre *Le Rêve d'une déconnexion. De la maison autonome à la cité auto-énergétique*[163] les utopies techniques, sociales et politiques qui ont émergé entre 1970 et 1980 et qui ouvrent la voie à la déterritorialisation énergétique.

La question énergétique dans le cadre de la transition écologique passe aussi par une baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES) formulée en France par la loi de Programme fixant les Orientations de la Politique Énergétique (loi POPE n° 2005-781 du 13 juillet 2005) puis par le Grenelle de l'environnement. Le terme générique « Facteur 4 » retenu signifie la division par 4 voire 5 ces GES et ce sujet fait l'objet de nombreuses actions scientifiques notamment le programme de recherche « Repenser les villes dans une société post carbone[164] » lancé en 2008 par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable et l'ADEME. Ce programme constitue une réflexion sur la transition écologique en y associant notamment le territoire, compte tenu de sa transversalité entre les différentes politiques mobilisées par cet objectif et par le fait qu'il s'agit du lieu où s'imbriquent approche positive et enjeux normatifs[165].

---

en vigueur en France le 1er juillet 2006. Piloté par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, le programme PDD a fait l'objet de deux appels à proposition de recherche (APR) le premier lancé en 2005 et le second en 2010. Le présent site expose les différentes équipes et les résultats des recherches. »
Source : http://paysage-developpement-durable.fr/

[161] Le terme BIMBY : *Build In My Back Yard*, s'inscrit en opposition au NIMBY, *Not In My Back Yard*, est une démarche qui propose une densification du tissu existant par le découpage parcellaire, et dont les défenseurs assurent limiter ainsi la consommation de foncier agricole ou naturel. Les expérimentations menées par le CAUE 27 ont démontré toute la complexité de cette notion, qui impose un accompagnement maîtrisé par la collectivité de la démarche pour s'assurer de son bien-fondé pour le bien commun et pour qu'il ne serve pas uniquement un intérêt privé, celui du propriétaire foncier.
Plus d'informations sur l'ANR BIMBY : http://bimby.fr/

[162] Dominique DIAS, Julien LANGUMIER, David DEMANGE « Mutabilité du périurbain. Le modèle pavillonnaire face aux crises énergétique et environnementale », *in Les Annales de la recherche urbaine*, n°104, 2008, pp.149-156.

[163] Fanny LOPEZ, *Le Rêve d'une déconnexion. De la maison autonome à la cité auto-énergétique*, Paris, Editions de la Villette, 2014, 320 p.

[164] Source : villepostcarbone.fr

[165] Jacques THEYS & Éric VIDALENC, « Le territoire, un levier complémentaire pour l'atteinte du facteur 4 », *Développement durable et territoires,* Vol. 2, n° 1, revue en ligne, mis en ligne le 27 février 2011, 9p.

Le plan de la thèse

Ce travail s'organise autour de deux parties qui reprennent les deux hypothèses précédemment énoncées, la territorialisation du développement durable et la complexité du cadre législatif au niveau national. Nous avons fait le choix de commencer par l'analyse du terrain d'étude et de ses spécifiés territoriales. Par ce choix, nous privilégions le niveau local pour nous intéresser à l'action. Nous abordons dans la seconde partie de la thèse le niveau national, qui propose un cadre institutionnel pour ce développement.

Chaque partie est construite sur une trame identique et s'appuie donc sur une hypothèse. Le premier chapitre de chacune des deux parties (chapitre 1 et 5) rappelle les outils méthodologiques mobilisés pour répondre à l'hypothèse traitée dans la partie. Les chapitres 1 et 5 présentent donc le corpus sur lequel ces outils sont appliqués. Les trois autres chapitres de chacune des deux parties s'attachent à présenter les résultats de la thèse.

Pour la première partie relative à l'échelon local, les chapitres (2, 3 et 4) s'articulent autour d'une double lecture du terrain d'étude. La lecture verticale de ces trois chapitres se construit à partir des trois grandes composantes territoriales : les échanges (chapitre 2), les espaces ouverts (chapitre 3), l'espace habité (chapitre 4). Ces trois composantes révèlent en outre trois échelles d'analyses : la dimension métropolitaine (chapitre 1), le grand paysage (chapitre 3), l'espace communal et le quartier (chapitre 4). Cette construction traduit un emboîtement d'échelles et des niveaux d'actions différents. La lecture transversale de cette partie s'opère dans l'organisation interne des chapitres. Elle s'appuie également sur les éléments constitutifs d'un territoire : l'histoire de sa genèse (sur la période qui nous concerne), ses dynamiques actuelles et ses acteurs-habitants. Ces trois éléments constituent les trois occurrences de chaque chapitre.

La seconde partie s'intéresse aux dispositions réglementaires et législatives qui encadrent la constitution de ce territoire. Elle s'articule autour d'une logique chronologique, pour

les chapitres 6 et 7. Chacun de ces chapitres est construit de manière thématisée, à partir des trois composantes de l'espace rural métropolisé : l'espace agricole, les espaces naturels, l'espace urbain. Jusqu'aux années 2000, cette construction est aussi lisible dans les textes législatifs. Le dernier chapitre de cette partie (chapitre 8) fait un renvoi à la première partie, en proposant l'analyse d'une étude de cas dont l'objet se nourrit autant des résultats de la première partie que de l'étude chronologique de la seconde partie.

Cette construction originale du plan de thèse se veut être le reflet des enjeux de la transition écologique au prisme du développement durable : une action locale qui s'inscrit dans un cadre législatif global au travers duquel se dessine une nécessaire équité territoriale.

PARTIE I :
L'ESPACE RURAL METROPOLISE FACE AUX MODES DE VIE CONTEMPORAINS

L'objet de cette partie est, par l'étude d'un cas concret - voire « banal » - de définir les composantes de l'espace rural métropolisé qui organisent l'aménagement spatial au niveau local. Cette partie s'appuie sur l'analyse du terrain d'étude, la Communauté de Communes Eure-Madrie-Seine (CCEMS). Le choix du niveau intercommunal pour mener à bien cette recherche permet de ne pas « gommer » cet échelon de décision, souvent défini comme celui du *territoire vécu*. Ce découpage administratif intermédiaire est aussi pertinent par son caractère singulier. D'une part, même si l'Etat a fortement incité le regroupement depuis les années 1970, son périmètre est le résultat de l'action des élus locaux qui ont choisi ce regroupement. D'autre part, bien que l'intercommunalité soit un acteur de plus en plus influent en matière d'aménagement spatial, sa gouvernance résulte d'un conseil communautaire qui regroupe l'ensemble des communes membres.

Regroupé en intercommunalité depuis 2002, la CCEMS s'implante entre deux métropoles, Paris et Rouen, et sur trois entités paysagères, les vallées de la Seine et de l'Eure et le plateau de Madrie. Aujourd'hui se pose la question de son développement urbain au regard des enjeux environnementaux mais aussi des difficultés exprimées par les acteurs de terrain pour faire face aux attendus institutionnels. Ces derniers se caractérisent selon plusieurs thématiques, développées dans le Grenelle de l'Environnement : densification des espaces déjà urbanisés, mise en place de transports en commun, évolution de la gouvernance territoriale, contraintes énergétiques. A ces contraintes institutionnelles s'ajoutent des problématiques locales. La CCEMS peine à accompagner l'évolution démographique des communes et mène une concurrence économique pour rendre attractif son territoire. La démultiplication des modes de vie et la recomposition des dynamiques spatio-temporelles propres à l'espace rural métropolisé sont autant d'enjeux sociétaux et environnementaux auxquels doivent faire face les élus locaux. Ces mutations préfigurent une rupture avec les modèles d'urbanisation jusqu'ici privilégiés.

L'objectif de cette première partie est de présenter les composantes du terrain d'études qui influencent son aménagement spatial. Dans un premier temps, nous présenterons brièvement le terrain d'étude et la méthodologie appliquée pour déterminer ces composantes. Ensuite nous exposerons les résultats, déclinés en trois chapitres construits autour des composantes du territoire : les échanges qui le définissent, sa géographie qui organise l'implantation humaine et la forme spatiale de son espace habité.

Chapitre 1 –Connaître le terrain : observations et analyses.

Ce premier chapitre propose une brève présentation générique du terrain d'étude ainsi qu'une description de la méthodologie employée dans cette première partie. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une monographie, la démarche motivée par cette étude s'en inspire grandement car la problématique énoncée implique une connaissance fine du terrain auquel elle se rapporte. Questionnant l'interaction des données locales et du cadre législatif national sur les décisions en matière d'urbanisme communal, cette recherche suppose de définir, dans un premier temps, une catégorie d'espace vécu à partir de caractéristiques que le travail monographique permet d'identifier, pour faire émerger les composantes représentatives de l'espace rural métropolisé.

Dans un second temps nous mobiliserons différentes méthodologies pour définir chacune de ces composantes, afin d'opérer une analyse exhaustive des problématiques liées au développement durable auxquels font face ces communes de l'espace rural métropolisé.

Ce travail sera mené à plusieurs échelles d'analyse. La première est celle du grand-paysage et s'intéresse au caractère d'entre-deux du terrain d'étude, qui conditionne fortement la forme de son développement. La seconde est celle de l'intercommunalité qui est présentée au niveau national comme le périmètre de l'espace vécu. La troisième et dernière est celle de la commune, entité locale qui reste encore le niveau de l'action en terme d'aménagement spatial.

a) Le terrain d'étude : l'espace rural métropolisé entre Paris et Rouen

« Nous habitons aujourd'hui des territoires métropolitains, dont on a de la peine à définir les limites […]. Nous habitons des paysages hybrides, dont les parties dispersées qui les composent sont connectés par des réseaux techniques et de mobilité toujours plus complexes »[166]. Telle pourrait être une brève présentation du terrain d'étude choisi pour cette recherche. Nous verrons toutefois au fil des parties de ce travail que cette définition est bien trop généraliste car elle peut s'appliquer finalement à une diversité d'espaces qui ont des spécificités différentes, liées à leurs dimensions locales et aux entités qui les environnent. Le choix est donc de présenter le terrain à partir de ce qui le caractérise, en le considérant comme un espace vécu et non comme un espace défini par son découpage administratif ou par sa catégorie Insee. Cette présentation se fonde sur des ouvrages génériques sur le département de l'Eure, sur le phénomène de périurbanisation et sur ceux relatifs aux mutations de l'espace rural. Les sources mobilisées sont des données statistiques de l'Insee mais également des fonds de carte de l'IGN et des archives départementales. Les données présentées sont aussi celles recueillies dans les documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territoriale et Plan Local d'Urbanisme) auxquels nous avons pu avoir accès et celles réalisées par les services de l'Etat (DDTM notamment). Enfin, cette présentation s'appuie sur des recherches antérieures que j'ai menées sur ce terrain : un mémoire de master et un diplôme d'architecte D.P.L.G.

Situé entre les deux aires urbaines de Paris et de Rouen, le terrain d'étude présente des espaces variés (naturels, agricoles, industriels), accueille diverses formes urbaines (hameau, villages, petites villes) et de multiples infrastructures de transport (chemin de fer, routes, autoroute, fleuve).

[166] G. DHAGINI, « Le devenir des villes », *in Faces*, 1999, n° 46, p.3.

Les dynamiques organisationnelles[167] *conditionnées par les échanges.*

Le terrain d'étude, par son caractère d'entre-deux est traversé par des infrastructures majeures qui permettent à un niveau national de relier Paris à la mer, comme l'autoroute A13, la Seine et la ligne de chemin de fer Paris-Rouen-Le Havre. Il profite de ces dynamiques de développement économique qui en font un territoire attractif, souvent considéré comme « riche[168] » en comparaison d'autres intercommunalités ou communes voisines. Depuis les années 1970, on remarque une forte urbanisation qui se heurte aux trames locales et aux fonctions rurales. Jusqu'ici, la vallée de la Seine était plutôt dédiée aux activités urbaines et industrielles. La vallée de l'Eure était plutôt résidentielle et touristique, mais dotée de fermes en polyculture et élevage. Le plateau de Madrie était voué aux grandes cultures et les coteaux, aux herbages et aux vergers. On constate par exemple un doublement de la population dans certaines communes, modifiant l'habitat et le profil sociologique des habitants. La localisation dans le territoire des constructions neuves a aussi évolué. Ces transformations sociétales et spatiales sont accompagnées par l'accroissement de la mobilité individuelle et la mutation de l'activité agricole.

Le réseau d'infrastructures propose un quadrillage régulier et hiérarchisé du territoire qui s'appuie sur les caractéristiques géographiques du site. On lit, à travers celui-ci, l'organisation des activités humaines. Les infrastructures de transport majeures (ligne SNCF, route nationale et autoroute) traversent d'est en ouest le terrain, pour rejoindre les deux métropoles voisines. Le réseau secondaire est transversal, et connecte les vallées entre elles. A chaque nœud entre réseau routier national et réseau secondaire, une connexion est possible sur le plateau de Madrie. On peut aussi noter une différenciation dans le lieu d'implantation des infrastructures, selon leur époque de réalisation. Le réseau ferré, les routes nationales, les principales départementales et les chemins vicinaux sont situés dans les vallées. Ils suivent les

[167] En référence à l'article suivant qui réinterroge la mobilité spatiale à partir de différents points. Ils considèrent que les capacités de mobilité autonome des acteurs sont différenciées et qu'elles dépendent des contraintes d'accès à la mobilité, aux compétences dont disposent les individus, et à l'appropriation des règles formelles et informelles régissant les déplacements. Ils rappellent que les mobilités humaines sont plurielles et créent des interdépendances dans les systèmes spatiaux où elles ont lieu. Et enfin, ils soulignent la dimension temporelle des mobilités qui agit sur l'espace et sur la fréquence des déplacements.
Bertrand SERGOT *et alii*, « Mobilités spatiales et dynamiques organisationnelles », *in Revue française de gestion*, n°226, 2012, pp. 77-90.

[168] Le territoire étudié est une intercommunalité dotée d'industries nationales en vallée de Seine. Par ailleurs, la médiane des revenus disponibles par unité de consommation, lissée à l'échelle de l'EPCI est nettement supérieure à la moyenne nationale (22 125,70 € contre 19 785,50 €), mais ne prend pas en compte les réelles disparités à l'échelle locale.

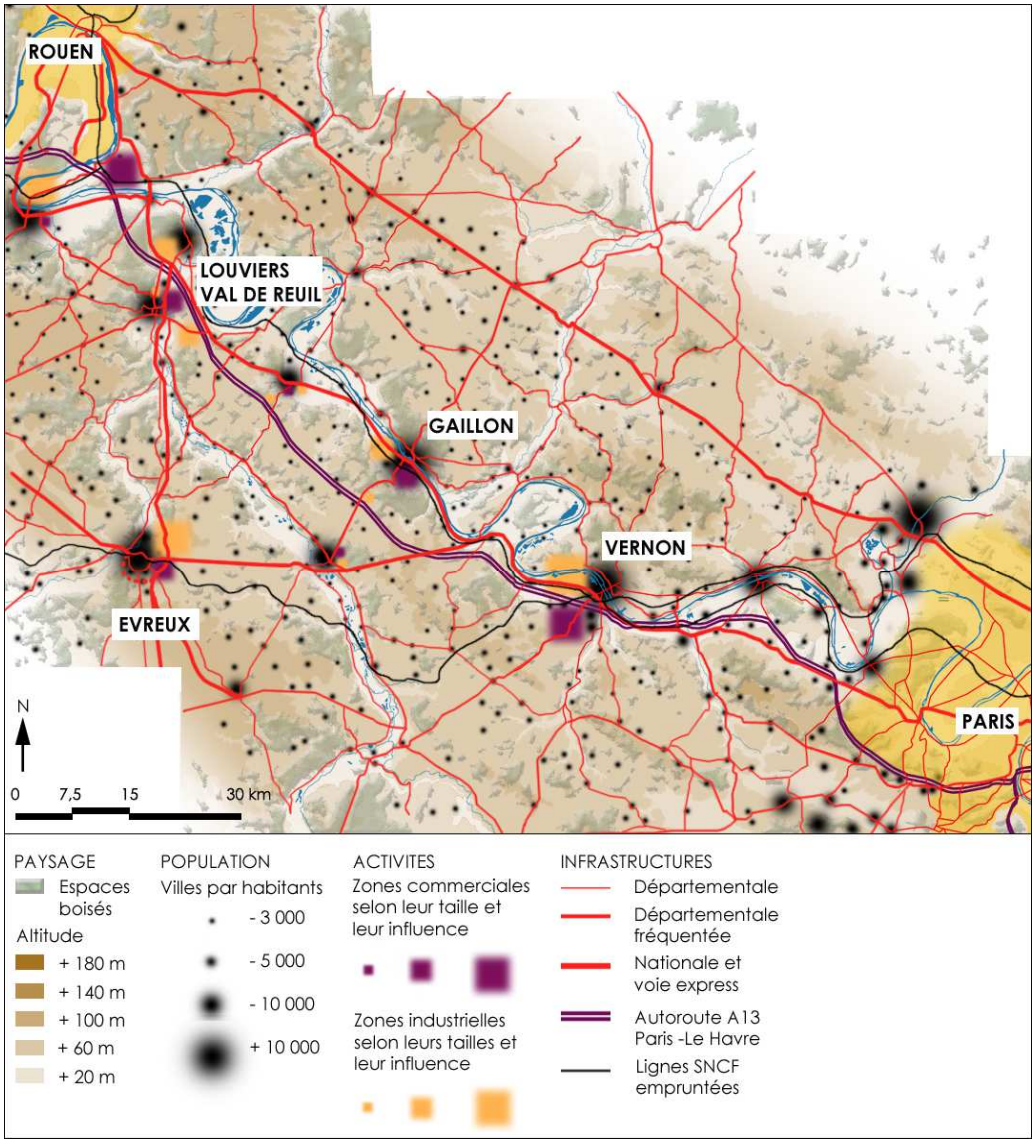
reliefs ou les méandres et longent approximativement les cours d'eau, les traversant ponctuellement. Ils créent des lieux stratégiques pour les échanges : rencontre pour les populations ; commerce pour les marchandises. L'autoroute A13, ouverte à la circulation en 1946, est située sur le plateau de Madrie. La qualité de cet espace, plat et sans obstacles, a rendu plus facile et rapide sa mise en œuvre. Pentes pour les poids lourds, rayon des courbes pour la vitesse des voitures… sont autant de contraintes minimisées grâces aux caractéristiques physiques du site. Cette singularité renseigne sur l'usage de cette infrastructure : un moyen pour traverser à grande vitesse cet espace, tel un lieu de passage où le paysage s'affiche comme derrière une vitrine. Peu de connexions existent sur cette portion d'autoroute. Elles sont distantes d'une vingtaine de kilomètres, alors qu'à l'approche des deux aires urbaines, elles se succèdent tous les quatre ou cinq kilomètres. Cette donnée, ajoutée à la localisation de bornes de péage aux abords de chaque agglomération, participe à l'aménagement spatial de ce territoire. Le réseau principal, reliant le terrain d'études aux territoires voisins se compose de différents types d'infrastructures qui permettent des transports individuels ou collectifs sur de grandes distances et dans un temps réduit. C'est un vecteur pour la circulation des ressources, économiques ou humaines.

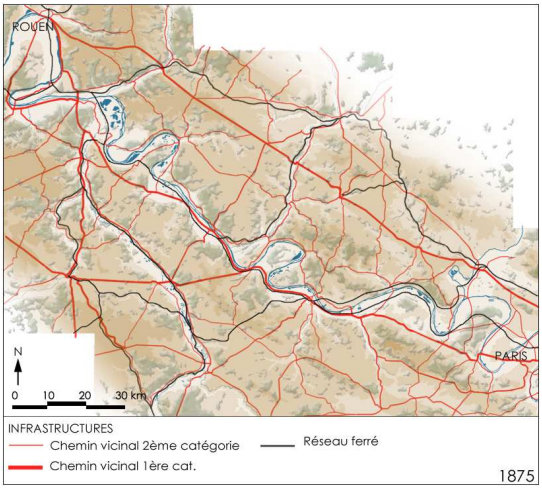
Au niveau local, le réseau secondaire est essentiellement dédié au transport routier. Ce maillage du territoire s'installe ainsi de manière transversale au réseau principal. En cela, il traverse dans l'axe nord-sud les vallées et le plateau. Ce relief, caractéristique de ce terrain conditionne les déplacements et limite la mobilité dite douce. Si le réseau secondaire répond à des usages locaux, il est aussi fortement associé à la voiture, tout comme les récentes formes urbaines réalisées sur ce territoire[169]. C'est aussi ce que démontre l'étude de l'Insee sur les déplacements domicile-travail des actifs haut-normands : 71.6% des actifs hauts-normands utilisent leurs voitures pour se rendre au travail[170]. En Haute-Normandie, la voiture participe au développement économique, tant parce qu'elle permet aux habitants de se déplacer que parce que l'industrie automobile y est implantée, principalement le long de la vallée de la Seine.

---

[169] Une étude menée par l'Agence d'Urbanisme des Boucles de la Seine dans les communes périurbaines de la métropole rouennaise établit que pour des déplacements inférieurs à 1 km, la voiture et la marche à pied sont les modes de transports utilisés à part égale (environ 45% pour chacun). Au-delà de cette distance, la voiture est largement dominante, avec plus de 80% de la part modale. Les autres modes de transport (marche à pied, vélo, transport en commun, deux-roues motorisés…) sont inférieurs à 5%.
Source : Dominique MATHIEU-HUBER, « Dépasser l'auto-solisme dans le périurbain : innover, évoluer, s'adapter », *in* SAUNIER Frédéric & SERY Johanna, *op. Cit.,* pp. 136-150, p. 144.

[170] Hélène DEBEAURAIN et Jérôme FOLLIN, « La domination sans partage de la voiture particulière », *in AVAL*, septembre 2002, n° 17, pp. 1-3, p.2.
En 2014, 88.4% des ménages eurois sont motorisés (1 voiture ou plus). Source Insee.





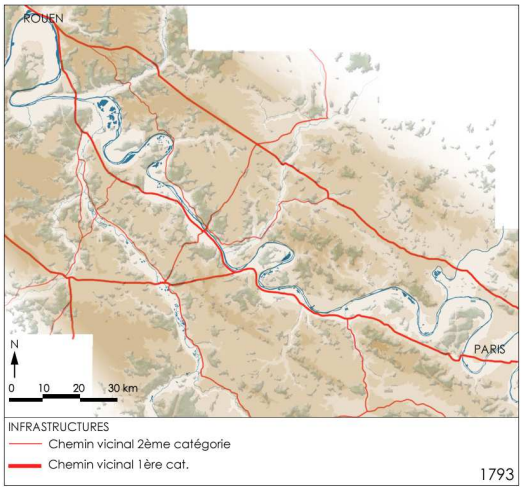


Figure 2 - Le maillage du territoire par les infrastructures de transport.

Au regard des cartes historiques[171], le réseau secondaire d'aujourd'hui semble amoindri. A la fin du XIX^{ème} siècle un réseau ferré secondaire desservait des petites gares de campagne, tandis que les chemins vicinaux étaient plus nombreux, proposant un maillage fin de l'espace et des parcours de déplacement diversifiés. Aujourd'hui, les gares sont transformées ou délaissées et les lignes peu à peu reconverties en « voies vertes », nouveaux lieux de promenades dominicales. Le réseau de transport collectif à l'échelle locale est désormais assuré par la route, via des autocars, et se réduit pour les petites communes, à un passage le matin et à un second le soir. A l'image de l'autoroute et de la voie ferrée, il s'agit de desservir des points attractifs, en fonction des horaires et des activités urbaines. L'essor industriel, qui a favorisé le développement de pôles attractifs et la mobilité de grande vitesse, ont peu à peu transformé le type d'infrastructures de transport et leur répartition sur le territoire. Les usages actuels témoignent de l'évolution des modes de vie et des profils sociologiques des habitants, entre tourisme vert et déplacement quotidiens vers les villes. L'un dans l'autre, modernisation des infrastructures et urbanisation des modes de vie ont recomposé l'organisation territoriale, agissant aussi sur la localisation des activités humaines[172].

La CCEMS regroupe plus ou moins les communes de deux cantons : Gaillon et Gaillon campagne. L'intercommunalité n'est pas homogène : de nombreuses disparités sont repérables, entre l'unité urbaine et les communes de la vallée d'Eure et du plateau de Madrie, que ce soit en termes de densité, de nombre d'habitants, de formes urbaines... mais aussi de revenus. Par exemple, alors que la densité de population, est de 700 habitants au km² pour l'unité urbaine, elle n'est que d'environ 95 habitants au km² dans les communes de l'espace rural métropolisé qui appartiennent à cette intercommunalité. Seules deux communes, autre que l'unité urbaine, comptent entre 1500 et 2000 habitants, et sont limitrophes à cette dernière. Les autres, sur lesquelles se concentrera ce travail de recherche, oscillent entre 200 et 1200 habitants. Les communes de l'espace rural métropolisé sont principalement constituées d'un tissu résidentiel fait de maisons individuelles, alors qu'on trouve en vallée de Seine des grands ensembles et du logement

---

[171] Cartes du département de l'Eure, consultées aux archives départementales : carte de Cassini (1793), cartes d'Etat-major (1829, 1875, 1930, 1950).

[172] Marc WIEL, *La Transition urbaine : ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Bruxelles, Editions Mardaga, 1999, 164 p.
Michel BONNET & Dominique DESJEUX (dirs.), *Les territoires de la mobilité*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, 232 p.

collectif. Gaillon et Aubevoye concentrent aussi une forte part de logement locatif alors que la majorité des habitants des communes avoisinantes sont propriétaires. Enfin, la médiane du revenu disponible par unité de consommation dans les communes rurales (20 de moins de 1 200 habitants et un de 2 000 habitants) est de 22 547,43 €, alors que celui des deux communes principales, dont la population réunie est supérieure à 12 000 habitants est de 17 697,50 €[173]. Même si les données démographiques sont contrastées, le découpage de l'intercommunalité s'appuie sur des logiques de mobilité des habitants.

La superposition de l'ensemble des limites administratives met en avant un « millefeuille administratif » qui scinde l'action locale en termes d'aménagement, puisqu'on y recense trois intercommunalités. Les planifications de l'Etat, qui passent outre ces découpages administratifs ont aussi façonné les caractéristiques actuelles de ce territoire, notamment celles de l'après Seconde Guerre Mondiale[174]. Ainsi, en juin 1968, G. Thurnauer, architecte en chef du schéma d'aménagement de la Basse-Seine, de Paris au Havre, expose dans la revue *Urbanisme*[175], la charte d'aménagement pour la Basse-Seine. Basé sur une étude démographique prévoyant un taux de croissance de la population de 2,3% par an, ce schéma directeur s'appuie sur plusieurs principes[176] :

- Promouvoir un urbanisme discontinu, dans un équilibre longitudinal, au nom d'un principe d'organisation régionale tendant à respecter une alternance de pleins et de vides, en définissant clairement la vocation des sites et en raison de la saturation prochaine des sites difficiles du Havre et de Rouen.
- Renforcer le rôle des villes existantes, afin de leur assurer complémentarité et interdépendance, pour que l'ensemble puisse échapper plus facilement à l'attractivité de Paris.
- Eviter une urbanisation sous forme de banlieue, à partir de la région parisienne.
- Assurer un équilibre transversal, en reliant la vallée aux plateaux, et la région aux grands axes de communications nord/sud.

---

[173] Sources : Insee. Pour information, le revenu disponible par unité de consommation à l'échelle nationale est de 19 785,50€. Données disponibles sur le site : www.insee.fr

[174] Frédéric SAUNIER, « De la maternité à l'orphelinat. L'aménagement de la Basse vallée de la Seine. », *in Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°79, 2003, pp.53-67.

[175] Gérard THURNAUER, « Les perspectives d'aménagement de la vallée de la Seine », *in Urbanisme*, n° 105, juin 1968, pp. 29-33.

[176] *Ibid.*, p. 32.

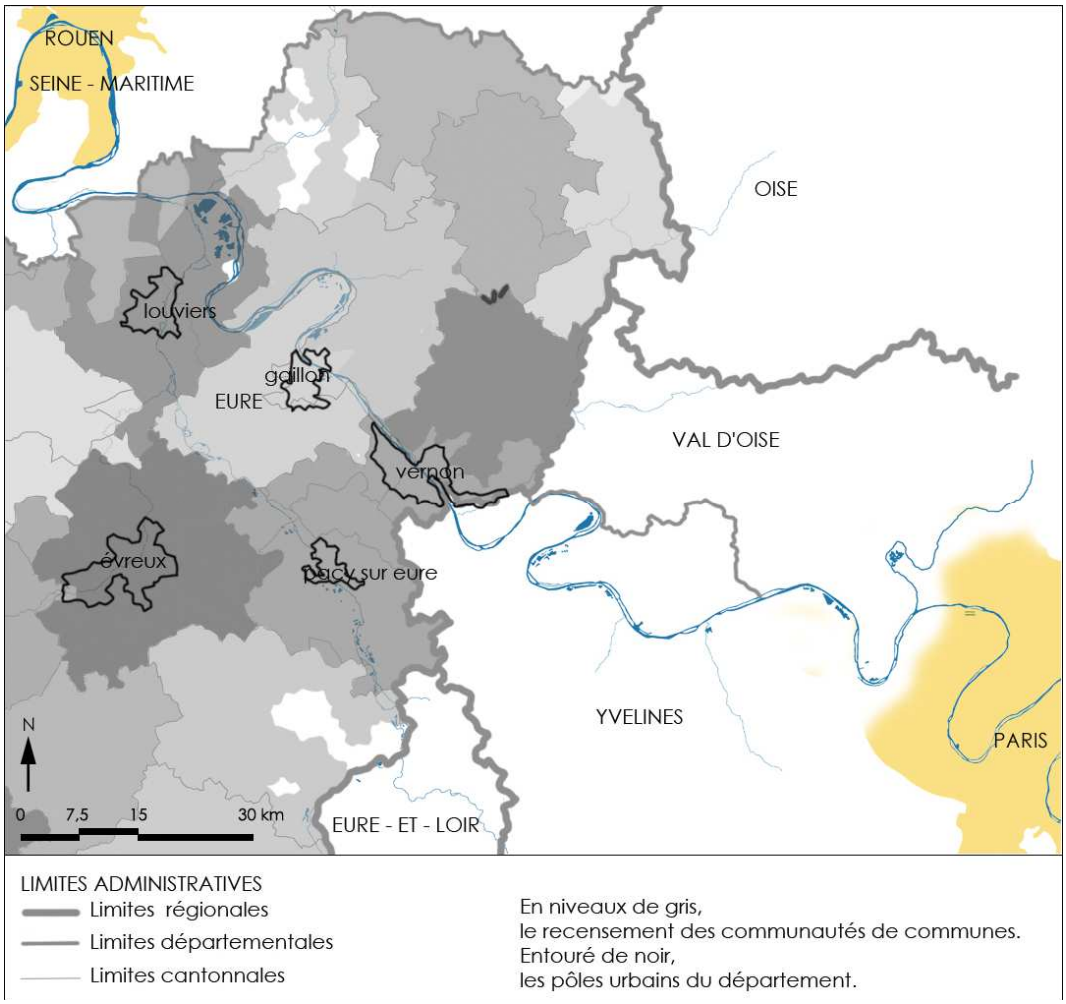


Figure 3 - Les limites administratives de l'espace rural métropolisé entre Paris et Rouen.

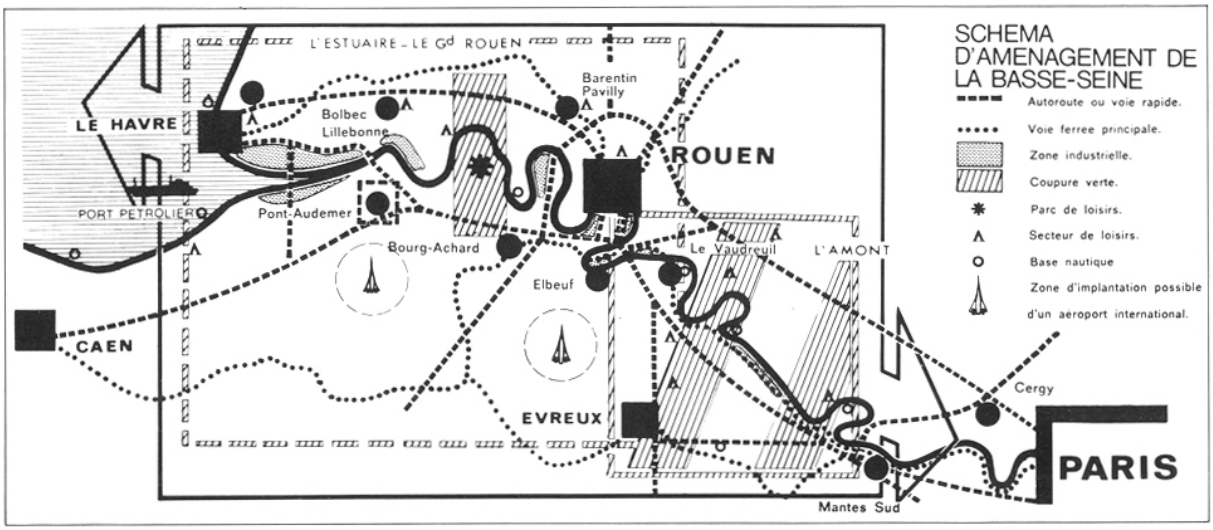


Figure 4 - Le Schéma d'Aménagement de la Basse Seine, proposé dans les années 1970.

Source : Comité régional d'expansion économique de Haute-Normandie, La Normandie en 36 Questions, Rouen, env.1970, p. 28.

Les premières propositions d'aménagement prévoient que le présent terrain d'étude soit conservé en tant que coupure verte, « vide entre deux pleins », représentés par la région parisienne et l'agglomération rouennaise. Ce schéma consacre le terrain d'étude en zone de loisir et d'agrément pour les populations urbaines avoisinantes. Ces dernières sont employées dans les entreprises industrielles, implantées tout le long de la Seine jusqu'au Havre, et dont certaines présentent un risque chimique avéré. Désormais, dans la vallée de la Seine, une forte densité de population cohabite avec une concentration d'activités industrielles alors que cet espace est aussi un réservoir de ressources naturelles et agricoles.

Aujourd'hui encore la vallée de la Seine est le sujet de nombreux projets d'aménagement du territoire, notamment dans le cadre du Grand Paris[177]. Ce territoire du nord du département de l'Eure fait l'objet de nombreux projets d'aménagement urbain de grande ampleur, décidés au niveau national. Il est le terrain d'enjeux[178] d'aménagement spatial, au niveau national et local, construits par des jeux d'acteurs (élus, opérateurs économique et société civile) et à des échelles différentes.

[177] Il s'agit notamment du projet d'Antoine Grumbach qui suit le sillon des Schémas d'aménagement de la Basse vallée de la Seine. Documents téléchargeables sur le site internet de l'architecte : http://www.antoinegrumbach.com

[178] Département de l'Eure, « Paris Seine Normandie. L'Eure, une ambition, des projets. Les propositions des acteurs eurois. », novembre 2011, 64 p.
[En ligne] consulté le 20 mars 2012, URL : www.eure-paris-seine.com

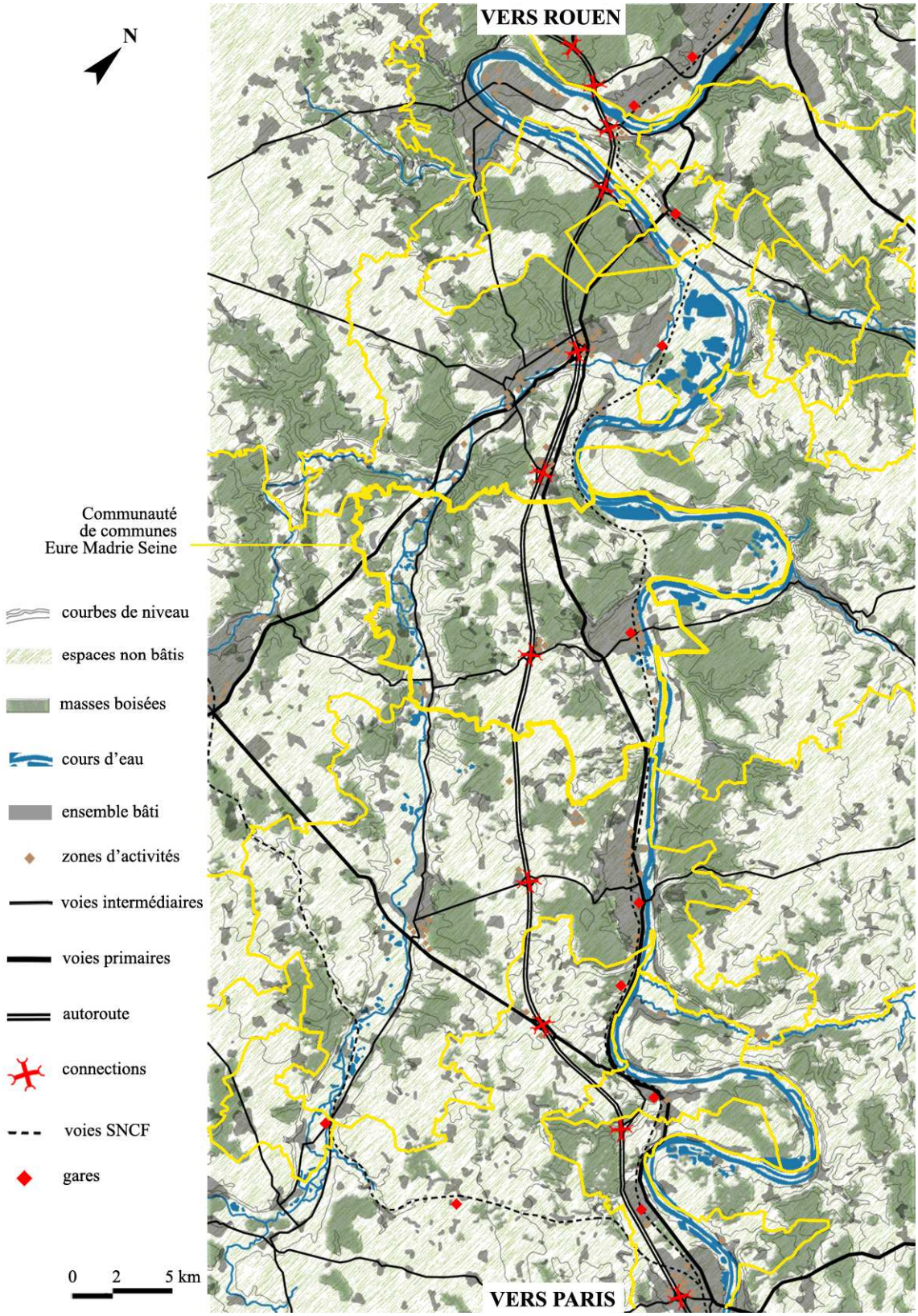


Figure 5 - L'organisation du territoire, entre espaces non bâtis, infrastructures et espaces habités.

La géographie du terrain caractérisée par le vide

La composante dominante du terrain d'étude est difficile à nommer. Il s'agit du vide. Ces espaces du rural métropolisé peu peuplés sont peu artificialisés. Beaucoup de superficies du terrain d'étude sont encore dédiées à l'activité agricole ou couvertes par des espaces naturels de toutes sortes (bois, cours d'eau, herbages, pelouses sèches,…). Ils ne sont pas bâtis, mais ce n'est pas pour autant qu'ils ne sont pas construits par l'activité humaine, comme: l'agriculteur qui trace ses sillons. Le relief et la géographie conditionnent aussi leur forme, au même titre que la biodiversité locale. Le terme vide peut paraître péjoratif, mais l'une des qualités du vide est aussi de permettre la mise en valeur de certains éléments isolés. Par exemple dans un paysage agricole, un arbre ou un corps de ferme sera d'autant plus perceptible que s'il n'est pas noyé dans une masse bâtie ou une masse boisée.
Ce vide est structurant pour l'aménagement de l'espace rural métropolisé. Il participe sa caractérisation. C'est ce qu'explique Christian de Portzamparc : « J'ai toujours fait cette distinction entre objet et espace, emplacement et espacement, entre le totem et la clairière. […] C'est une forme que nous ne pouvons regarder, saisir, […] que nous découvrons sans en être forcément conscient : c'est le vide. […] Pour moi il désigne ce qui est l'inverse du plein. Comme un moule et un contre moule. […] Je cite souvent Lao-Tseu, dont j'ai trouvé cette phrase qui dit approximativement : "La maison, ce n'est pas le toit, ce ne sont pas les murs, ça n'est pas le sol, mais c'est le vide entre tout cela, parce que c'est dans ce vide que j'habite" [179] ».

Ce terme de vide, par sa qualité structurante de l'organisation des objets dans l'espace, rejoint la notion d'espace ouvert, terme employé par les géographes. Il « est l'affirmation du rural, ce qui rallie les autochtones et les agriculteurs, […] soit un rural apprivoisé et intégré dans les modes d'habiter des accourus[180] ». L'espace ouvert organise les espaces habités. Il est aussi une ressource caractéristique de ce terrain d'étude. L'exploitation agricole de ces espaces, compte tenu des externalités économiques qu'elle génère, est une ressource majeure pour ces territoires. L'espace ouvert participe également à l'imaginaire collectif selon lequel ces

[179] Christian DE PORTZAMPARC, *Scènes d'atelier*, Catalogue de l'exposition, Centre George Pompidou, Paris, 1996, sans pages.
[180] Monique POULOT, « Du vert dans le périurbain. Les espaces ouverts, une hybridation de l'espace public (exemples franciliens) », *Espace Temps.net*, revue en ligne, mis en ligne le 06 mai 2013, 10 p.
[En ligne] consulté le 24 février 2015, URL : http://www.espacestemps.net

territoires sont encore ruraux. Il englobe des surfaces agricoles et des masses boisées que l'on perçoit lorsqu'on circule dans ce territoire. Ces dernières, par leur abondance, donnent ce sentiment « d'être à la campagne ». Depuis les espaces habités, ces vides sont aussi des échappatoires qui contrastent avec la compacité des trames bâties anciennes. Ils ouvrent des perspectives visuelles vers des paysages agricoles et naturels qui confortent cette idée de ruralité préservée.

Ces vides précédemment décrits sont ainsi les principaux éléments du paysage vus par une personne étrangère à ce terrain d'étude. Si ces vides étaient voués à devenir des pleins, le voyageur aurait une perception toute différente de cet espace. Leur rôle structurant est indéniable. Sur le plateau, les corps de fermes, visibles depuis l'autoroute, les hameaux ou petits villages n'existent que parce qu'ils sont actuellement entourés de vide. C'est effectivement ce « non-bâti » qui révèle les qualités architecturales, urbaines et paysagères de cet espace vécu.

Les trois grands ensembles géographiques du terrain d'étude définissent les limites de ce dernier : la vallée de la Seine, au nord, le plateau Madrie au centre et la vallée de l'Eure, au sud. Ils font émerger un territoire long d'environ 50 km et large de 30 km. Ils ont contraint l'urbanisation de ce territoire jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale, répartissant les activités et les résidences humaines en fonction des qualités du sol, des risques géographiques et du relief. Les plaines alluviales et inondables de la vallée de la Seine, le plateau de Madrie et les coteaux en pente douce de la vallée de l'Eure sont cultivés ou exploités pour le sol sablonneux en vallée (carrières). Les rives de la Seine et de l'Eure sont urbanisées, et cohabitent avec des zones naturelles protégées pour leur biodiversité. Les coteaux calcaires de la vallée de la Seine, autrefois exploités ont été modelés par cette activité. Ils sont désormais boisés et protégés. Le rythme plein/vide constitué par les espaces bâtis et la géographie du milieu naturel rend perceptible un paysage de grandes étendues, un sentiment d'abondance, et de foncier disponible.

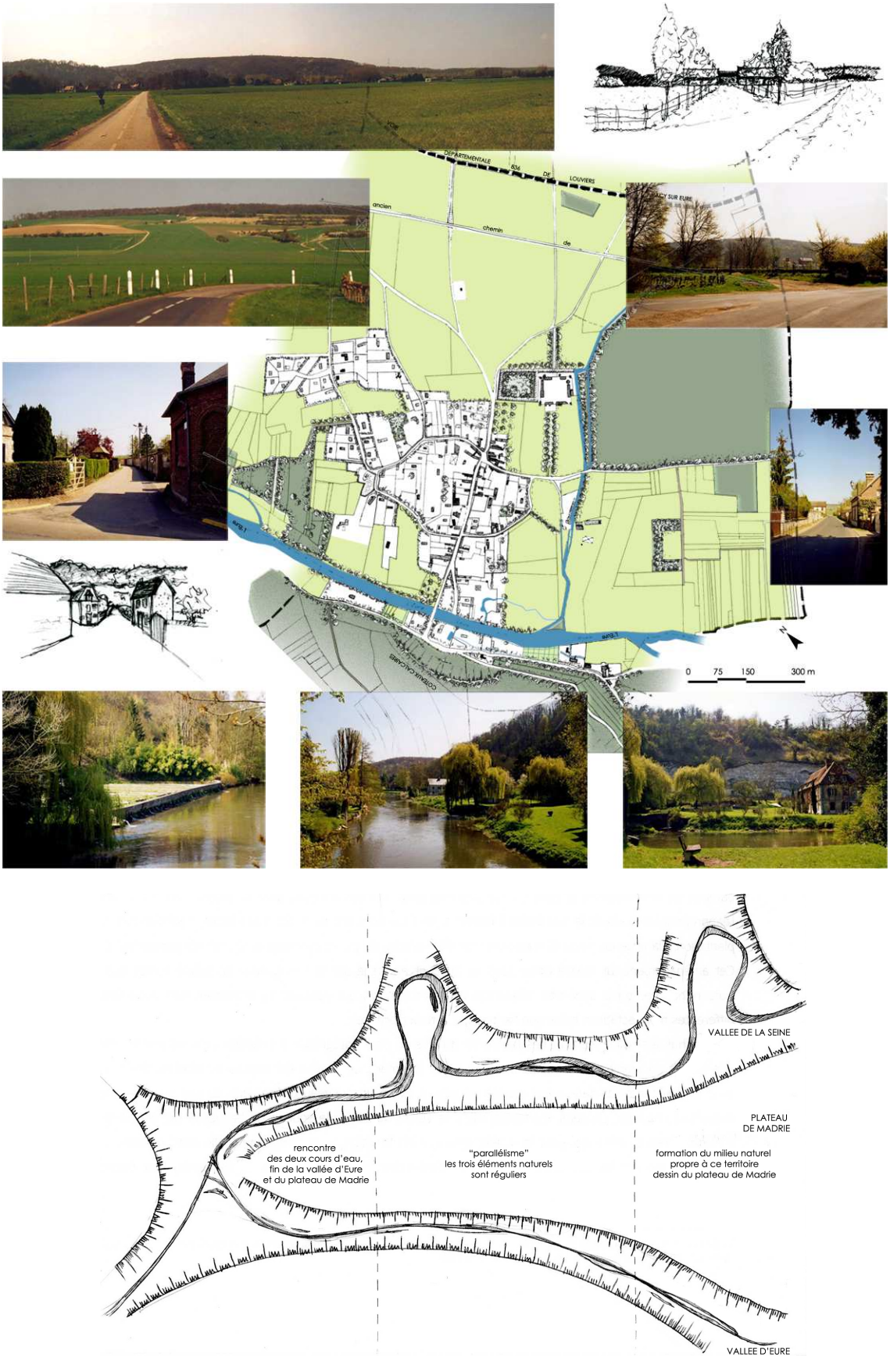


Figure 6 – La structuration de l'espace rural métropolisé par le vide.

Partie haute (photo/plan) : cartographie d'un territoire communal et répartition de l'espace habité, de l'espace naturel et de l'espace agricole.

Partie basse (croquis) : l'organisation de l'entre deux Paris et Rouen au regard de sa géographie.

La linéarité géographique des grands ensembles paysagers se retrouve dans l'implantation des axes majeurs de déplacement qui traversent ce territoire : le long de la vallée de la Seine pour les plus anciennes (anciennes voies royales, voies de chemin de fer) et sur le plateau pour la plus récente, l'autoroute A13. La nature du réseau hydrographique de cette séquence paysagère contribue à délimiter le terrain d'étude. Vers l'est, l'Eure et la Seine s'éloignent, affaiblissant leur parallélisme pour s'ouvrir sur le Bassin Parisien. Le plateau de Madrie s'élargit et facilite le développement urbain du Mantois. Vers l'ouest, l'Eure se jette dans la Seine et achève le parallélisme des deux vallées. De cette lecture transversale, on distingue trois séquences de paysages dans lesquelles s'implantent les trois intercommunalités du terrain d'étude. Dans chacune de ces séquences on retrouve le triptyque caractéristique de l'organisation de la société locale :

- une connexion à l'autoroute A 13 sur le plateau ;
- une infrastructure qui relie les deux vallées, franchit les cours d'eau et l'A13 ;
- une unité urbaine en vallée de Seine et un bourg en vallée d'Eure implantés au croisement des infrastructures.

Chacune des entités paysagères du terrain d'étude est caractéristique d'activités humaines particulières. Le plateau de Madrie se caractérise par l'exploitation agricole. Il s'agit essentiellement de vides rythmés par des corps de ferme et des masses boisées. Quelques hameaux et villages sont perceptibles, mais ils sont pour la plupart implantés dans des creux, abrités, et leur éloignement des axes principaux, les masses boisées qui les ceignent, donnent un sentiment d'isolement, dans une étendue agricole. Le plateau accueille aussi depuis les années 2000 des zones d'activités situées aux sorties de l'autoroute et des lotissements pavillonnaires. Ces derniers ont été aménagés dans des hameaux, facilement accessibles depuis l'autoroute et témoignent d'une nouvelle organisation de l'habitat en prise directe avec les infrastructures routières. C'est désormais un espace hétérogène, en termes d'activités humaines, où cohabitent grandes cultures agricoles, activités logistiques et industrielles mais aussi urbanisation pavillonnaire. C'est aussi un lieu de transit, de passage. C'est un lieu traversé, depuis lequel on peut rejoindre un réseau de transport d'envergure nationale et des pôles attractifs au niveau local. Compte tenu de sa superficie, il conserve malgré tout un paysage agricole, surtout lorsqu'on l'observe depuis l'autoroute.

La vallée de l'Eure est quant à elle composée de communes dont la population dépasse rarement les 1000 habitants[181]. Elle se distingue de la vallée de la Seine par son caractère résidentiel. Elle accueille principalement de l'habitat, sous forme de maisons individuelles (96.5% des logements en 2008[182]), des ménages avec famille (80% des ménages en 2008[183]). Les activités présentes sont artisanales et peu perceptibles dans le paysage. Les traces de l'activité agricole sont encore présentes, même si les vergers plantés sur le versant ensoleillé de la vallée sont délaissés et que certaines terres, moins riches que celles du plateau sont désormais en friche. L'allure de « campagne » est préservée grâce à l'alternance d'espaces ouverts et de villages aux espaces habités contraints par la géographie. Les espaces naturels n'ont cessé d'être exploités, notamment pour leur sol et l'extraction de sables et de matériaux calcaires. Les paysages sont fortement marqués par cette activité, bien que celle-ci soit en grande partie stoppée. Cette empreinte se traduit par une multitude d'étangs, parsemés le long de l'Eure. Ces zones humides jouent un rôle important lors des crues, faisant office de zones d'écoulement et constituent aussi des aires privilégiées pour la biodiversité. Le fond de vallée demeure préservé d'une urbanisation massive par son caractère inondable. Les coteaux sont quant à eux peuplés de hameaux, de quelques cinquante à cent habitants, mais restent en majorité des herbages, des bois ou des champs cultivés. Les lieux de peuplement se situent donc légèrement au-dessus du lit de la rivière, mais restent à flanc des collines. Les ensembles naturels décrits ici font désormais l'objet de protections renforcées ou de programmes de protection patrimoniale de la faune et de la flore : Natura 2000, conservatoire des espaces naturels, ZNIEFF, …

La vallée de la Seine, route historique entre Paris et la mer, est dotée d'une image plutôt industrielle, en raison, en partie, des planifications de l'Etat, après la seconde Guerre Mondiale. Ces dernières ont ré-organisé la production économique au niveau local et la répartition des Hommes sur le territoire[184]. C'est un lieu de dynamisme économique notamment grâce au transport fluvial qui ne cesse de se développer depuis la révolution

---

[181] L'unité urbaine de Pacy sur Eure, composée des communes de Pacy sur Eure (4 554 habitants), Saint Aquilin de Pacy (575 habitants) et Ménilles (1560 habitants) qui fait figure de limite avec la région parisienne au Sud-Est du terrain d'étude compte un peu plus de 6 000 habitants et l'agglomération de Louviers / Val de Reuil qui vient ponctuer le terrain d'étude au Nord-Ouest regroupe environ 31 000 habitants.

[182] Source : Insee pour le canton de Gaillon campagne – Recensement de 2008.

[183] *Ibidem*.

[184] Jean-Pierre GAUDIN, *L'avenir en plan : technique et politique dans l'histoire de la prévision urbaine,* Champ Vallon, Seyssel, 1985.

industrielle. Les méandres de la Seine et les grandes étendues qu'ils engendrent ont permis l'implantation de pôles industriels aux abords des aires urbaines et au détriment des plaines alluviales, dont certaines ont ainsi été artificialisées. Pour les autres, les exploitations de carrière sont encore très présentes et ont un impact paysager remarquable. Les versants calcaires de la vallée, autrefois exploités ne le sont plus désormais, et ceux-ci, jusqu'ici éléments caractéristiques du paysage tendent à se reboiser de plus en plus. L'étendue de la vallée de la Seine, donne à voir des zones de peuplement importantes, ponctuées de grandes surfaces agricoles. La vallée fait néanmoins l'objet de protections pour ces espaces naturels, classés Natura 2000. Par ailleurs, les richesses du sol s'amenuisant et les techniques d'extraction évoluant, les carrières deviennent de plus en plus localisées. On assiste actuellement à un temps de « re-naturalisation » de ces espaces situés dans les méandres du fleuve. Ces actions, inscrites dans un temps long participent à une nouvelle évolution des paysages dans les années à venir et seront témoins d'une activité humaine révolue.

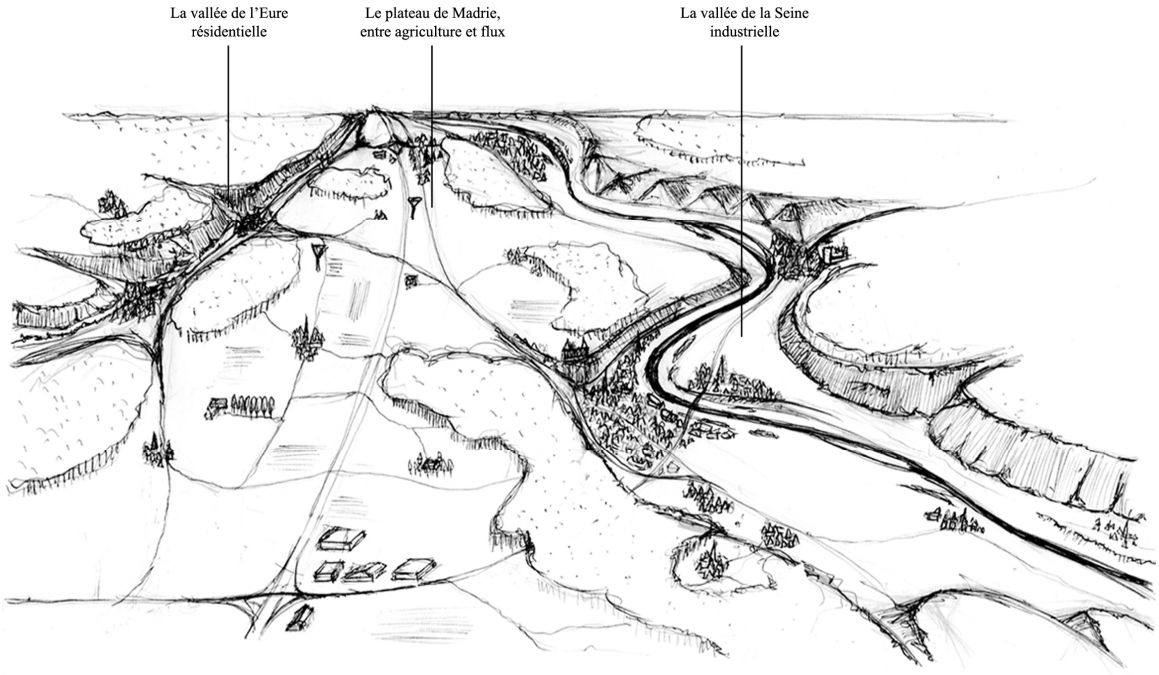


Figure 7 - L'installation de la société locale dans le milieu naturel (croquis de la vallée de la Seine, du plateau de Madrie et de la vallée d'Eure.

Un espace habité hérité du rural

L'espace rural métropolisé de la Basse-Seine, entre Paris et Rouen, par sa localisation entre deux polarités, se distingue du reste du département[185]. Il se distingue par un caractère industriel et urbanisé malgré un paysage à forte dominante rurale. Le rythme de son développement urbain s'est accentué depuis les années 1970 et l'écart avec le reste du département s'est creusé. Sur les 675 communes du département de l'Eure, seulement 11 ont une population supérieure à 5 000 habitants, et 6 d'entre elles se situent en vallée d'Eure ou de Seine[186]. Cette emprise, que ce soit d'un point de vue économique, démographique ou encore social, se démarque et s'inscrit dans une dynamique d'urbanisation plus accentuée que dans le reste du département.

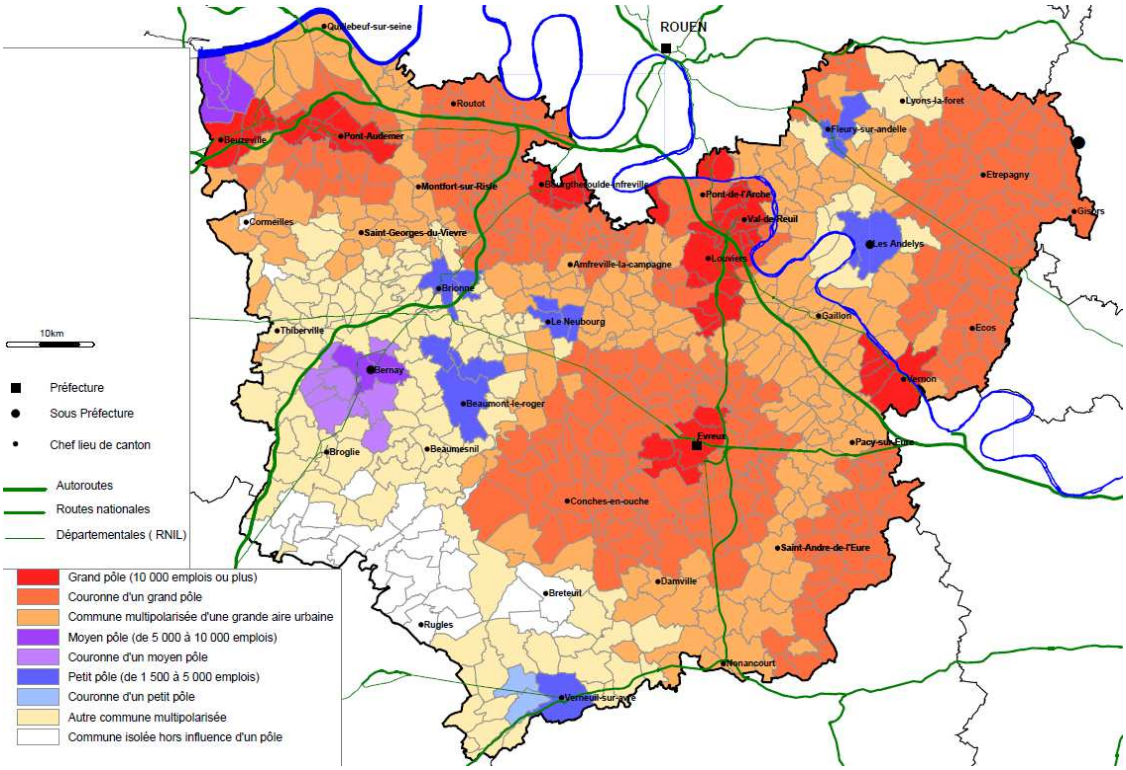


Figure 8 - Les aires urbaines dans l'Eure, 2010. Source : DDTM de l'Eure.

[185] Michel DE BOÜARD (dir.), *Histoire de la Normandie*, Editions Ouest France, Rennes, 2001, 540 p.
Monsieur CHARPILLON & Anatole CARESME, *Département de l'Eure, Dictionnaire historique de toutes les communes du département de l'Eure,* Res Universis, Chaulnes, 1992.
Bernard BODINIER, *L'Eure : de la préhistoire à nos jours*, Saint Jean d'Angély, Editions Jean-Michel Bordessoules, 2001, 495 p.
[186] Source : Insee, Recensement de la population 2009 - Limites territoriales au 1er janvier 2011.

Par la lecture de cette carte, on constate que l'espace urbanisé du département se concentre le long de la vallée de la Seine et de l'autoroute A13. Cette observation accompagne les logiques d'installation des sociétés locales plus ou moins anciennes. Par son relief accentué la vallée de la Seine, historiquement propice à la défense contre l'ennemi est devenue depuis plusieurs siècles un lieu d'échanges et de commerce. Cette caractéristique lui vaut par l'Insee d'être recensée comme un espace composé de pôles urbains, entourés d'une couronne périurbaine et de communes multi polarisées. Cette catégorisation s'explique par le nombre important d'unités urbaines répertoriées sur cette emprise, puisqu'elles sont « constituées d'une population de plus de 2000 habitants d'un seul tenant », c'est-à-dire sans coupure bâtie de plus de 200 mètres. Cette observation témoigne d'une configuration particulière du terrain d'étude. Ce dernier se compose de deux formes urbaines distinctes. En vallée de Seine, une bande urbanisée, large de quelques kilomètres et longue d'une cinquantaine se développe essentiellement sur la rive sud, plus facilement urbanisable au regard du relief. En vallée d'Eure, des villages au récent développement urbain s'étendent dans les espaces agricoles, au point de constituer parfois de petites unités urbaines.

Cette configuration fait émerger trois principales unités urbaines, Vernon/Saint–Marcel, Gaillon/Aubevoye et Louviers/Val-de-Reuil. Elles regroupent entre 10 000 et 15 000 habitants, et pourraient être qualifiées de « petites et moyennes villes ». La définition proposée par Mario Carrier et Christophe Demazière pour l'introduction du numéro 2 de la *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* faisant l'objet d'une compilation d'articles issus de communications du colloque[187] « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », dépasse les seuls critères démographiques et semble ici prendre tout son sens : « où qu'elles se situent dans la hiérarchie urbaine, remplissent à plusieurs égards des fonctions d'intermédiation et de centralité par rapport à leurs espaces ruraux, mais aussi par rapport aux échelles spatiales qui leurs sont supérieures[188] ». Elles s'organisent ainsi autour d'un centre-ville ancien, de faubourgs et quartiers périphériques plus récents, trace des opérations de logement des années 1970 et 1980. La commune de Val-de-Reuil fait

[187] Colloque organisé à Tours fin 2010, par le laboratoire Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 7324 de l'université François-Rabelais de Tours et du CNRS), en collaboration avec les universités d'Orléans, Poitiers et La Rochelle.

[188] Mario CARRIER & Christophe DEMAZIERE, « Introduction. La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *in Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°2, avril 2012, pp.135-149, p.146.

toutefois figure d'exception puisqu'elle s'inscrit dans la vague des villes nouvelles impulsées par le Gouvernement autour de la région parisienne dans les années 1960. Toutes sont implantées au bord de la Seine, sur un carrefour, lieu de connexion entre les infrastructures routières nationales et départementales décrites précédemment et toutes disposent d'une gare ferroviaire sur la ligne Paris-Rouen-Le Havre. Elles sont aussi ce que certains qualifient de villes satellites[189], disposant de tous les services du quotidien, parfaitement connectées, et pour cela, fortement sous influence de Paris et Rouen. Autour de celles-ci, sur les coteaux de la vallée ou sur l'autre rive de la Seine, gravitent une première couronne des communes moyennes (1000 à 2000 habitants) dont le développement urbain récent (1990-2000) nécessite de construire de nouveaux équipements publics, et dont la forme urbaine du lotissement pavillonnaire grignote les terres agricoles du plateau et des méandres de la Seine. Les villages de la vallée de la Seine connaissent actuellement une urbanisation importante, et dépassent au cours de ces cinq dernières années les 1000 habitants pour ceux dont le Maire a mené une politique volontaire de croissance démographique. La mobilité étant un critère du choix d'installation de plus en plus prégnant, leur proximité avec les entrées/sorties de l'autoroute A13 en font des secteurs aujourd'hui à enjeux. C'est aussi ici que se construisent depuis une dizaine d'années des zones d'activités, principalement logistiques, posées au milieu de terres arables. Enfin, les villages de la Vallée de l'Eure ont connu un essor urbain plus ancien, à partir des années 1970 et sont pour cela des figures de la rurbanisation définie par Gérard Bauer et Jean-Michel Roux. Leur développement se poursuit, de manière moins massive toutefois, par des lotissements diffus ou des petits lotissements pavillonnaires d'une dizaine de maisons. D'une population allant de 400 à 1500 habitants, ils s'égrènent le long de la vallée, se touchant parfois au fil de l'urbanisation. Les plus gros villages sont implantés au croisement des routes départementales et proposent des services de proximité.

---

[189] Ville-satellites : agglomération ou partie d'agglomération aux fonctions spécialisées, comme le logement ou l'industrie, qui la rendent partiellement dépendante d'une autre agglomération dont les fonctions sont plus diversifiées et plus importantes, en particulier du point de vue de l'emploi et des services. Ces villes sont déterminées de façon rationnelle, par leur localisation à juste distance de la ville principale. Les conditions nécessaires pour que la ville soit satellisée sont des moyens d'accès très rapides pour atteindre la ville principale et l'installation de tous les équipements urbains.
Bernard GAUTHIEZ, *Espace urbain : Vocabulaire et morphologie,* Editions du patrimoine, Centre des monuments nationaux, coll. « Principes d'analyse scientifique », Paris, 2003, 494 p., p.34.

Cette organisation pourrait être qualifiée « d'agglutination + rurbanisation[190] », où ces lieux habités se dispersent peu à peu dans les espaces ouverts qui constituent le paysage rural. Mais l'analyse historique montre un phénomène inverse lors des deux derniers siècles. Au regard de l'occupation du territoire par les hommes au XIX^{ème} et XVIII^{ème} siècle, ceux-ci étaient répartis de façon plus diffuse sur le territoire, et dans des entités de taille relativement homogène. Il semblerait que les hommes soient moins « dispersés » sur ce territoire aujourd'hui qu'hier[191]. Les populations sont désormais concentrées des polarités déjà consolidées avant l'essor urbain des années 1970. Pourtant, cette observation est faussée par l'effet d'étalement urbain observé sur ce territoire. Cette contradiction s'explique par deux phénomènes. D'une part l'augmentation de la population, permise à la fois par l'arrivée d'urbains, et par la fin de l'exode rurale et donc le maintien en place des nouvelles générations, qui sont restées sur place et se sont installées dans ces villages. Ce développement urbain s'est traduit par l'intensification de zones bâties déjà diffuses issues de la trame agricole existante. D'autre part, la transformation du profil sociologique des habitants, venus de la ville ou employés dans les industries implantées après la Seconde Guerre mondiale dans la vallée de la Seine a rendu obsolètes certaines formes architecturales plus vernaculaires. Ainsi, on constate le délaissement de hameaux ou corps de fermes, situés en retrait des axes de circulation, et dont l'usage agricole aujourd'hui n'est plus évident[192]. Ces deux phénomènes, conjugués au contexte plus général d'urbanisation de la société ont des incidences notables sur la localisation des nouvelles constructions résidentielles, implantées à proximité ou en connexion rapide aux infrastructures de transport.

---

[190] Gérard BAUER et Jean Michel ROUX, *op. Cit*., p.19.
[191] Antoine BRES & Damien DELAVILLE, *op. Cit.*
[192] Philippe MADELINE, « L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales », *in L'Information géographique,* n°70, 2006, pp. 33-49, p. 40.

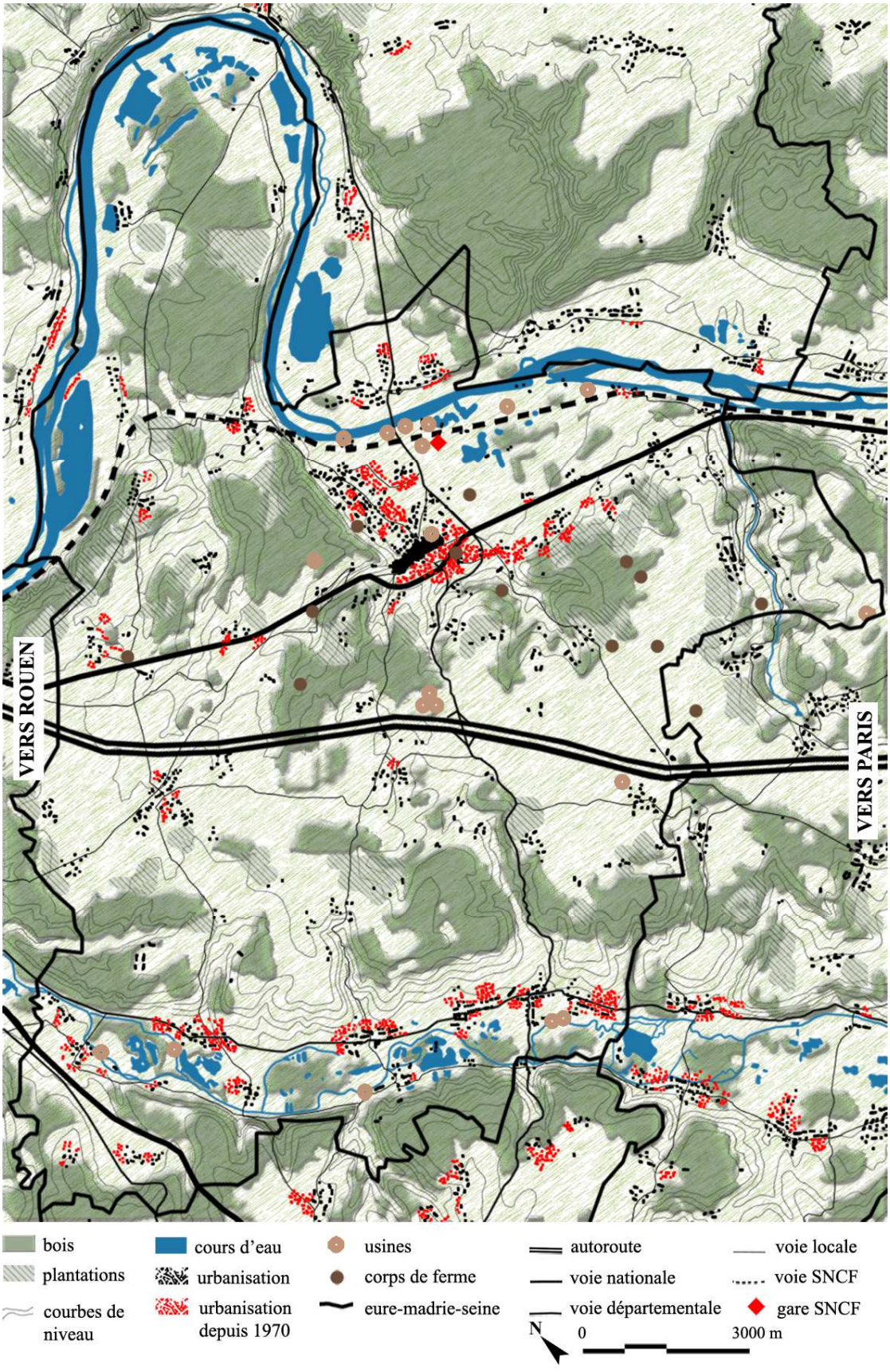


Figure 9 - Aménagement du territoire et urbanisation récente, communauté de communes Eure-Madrie-Seine.

En conclusion, nous pouvons noter qu'à travers la transformation des activités humaines sur ce territoire, liée à des phénomènes économiques et à des planifications étatiques au cours de ces deux derniers siècles, le développement urbain des petites villes s'est renforcé. Certaines communes rurales ont connu une croissance démographique et une augmentation de leur espace urbanisé, par la construction de lotissements pavillonnaires. Elles sont devenues métropolisées. La richesse et la profusion d'éléments liés à la vie citadine : petits centres commerciaux, zones artisanales, industries lourdes, lotissements pavillonnaires,… contrastent avec un paysage dont le caractère rural est encore dominant. La localisation des espaces habités dans le terrain d'étude est issue des installations agricoles préexistantes. En découle une urbanisation diffuse construite par des zones de peuplement peu denses. Le logement individuel est l'habitat majoritaire, et se fabrique depuis les années 1970 à partir du lotissement et de la maison de constructeur. Toutes ces particularités de l'espace habité fondent les spécificités de l'aménagement spatial que les schémas conventionnels ne peuvent satisfaire.

La présentation du terrain d'étude met en avant la concordance entre les flux et la répartition des activités humaines sur ce territoire. Elle souligne la forte dominance d'un axe est/ouest, pour les échanges trans-territoriales, vers les métropoles voisines. Elle illustre aussi l'effacement du relief à cet échelon de l'aménagement du territoire planifié au XX^{ème} siècle alors qu'il prend tout son sens au niveau local, issu de l'histoire rurale du terrain.

Cette présentation du terrain d'étude, expose l'organisation des installations et des activités humaines dans cet espace géographique donné. Elle détermine trois composantes caractéristiques de l'espace rural métropolisé. La première établit une forte relation entre les pôles urbains et le rural métropolisé. Cette dernière était jusqu'ici établie à partir d'une domination des métropoles sur l'espace rural. La recomposition des installations humaines (habitat, loisir, travail) à l'œuvre dans cet espace, la place de plus en plus importante laissée à la gestion des ressources (naturelles, humaines et économiques) au niveau local tend à revoir cette hiérarchie.

b) La méthodologie : « penser le local comme lieu de l'universel[193] ».

La méthodologie proposée combine trois approches qui tendent à répondre conjointement aux deux hypothèses émises pour répondre à la problématique :

- les pratiques des acteurs,
- le cadre législatif appliqué à l'espace rural métropolisé
- les représentations des acteurs locaux sur ce cadre législatif.

Ces trois approches sont indissociables et forment un tout, chacun d'entre elles alimentant les deux autres pour les préciser. Elles permettent d'aborder les « territoires du quotidien » dans leur complexité, entre pratiques sociales, décisions politiques et réalités géographiques. Pour Guy Di Méo ces territoires du quotidien correspondent à une approche intermédiaire entre la dimension des grands espaces et celle des lieux de l'individu. Il développe la théorie des formations socio-spatiales, nouvelle dimension d'analyse qui se justifie par :

> « l'insuffisance voire l'inadaptation aux conditions de la vie socio-économique actuelle des structures administratives et politiques de l'espace français, [et] l'indispensable mobilisation […] des ressources et des potentialités sociales en vue d'un développement novateur. Entreprise qui passe obligatoirement par la délimitation un référentiel géographique cohérent et solide[194] ».

Ce référentiel géographique, délimité précédemment, se constitue d'une identité collective, d'instances politiques et idéologiques ainsi que de pratiques sociales individuelles.
Dans cette première partie de la thèse, il s'agit de caractériser les espaces du monde rural métropolisé, les acteurs, leurs actions et les représentations à l'œuvre qui soutendent ces actions.
Premièrement, une approche qualitative auprès des acteurs locaux du terrain d'étude et de personnes référentes a été menée. Cette enquête a permis de préciser les besoins locaux dans le cadre de la transition écologique en termes de développement durable, de comprendre comment le cadre législatif était appréhendé et de mesurer les écarts entre objectifs gouvernementaux et pratiques locales.

---

[193] Michel MARIE, « Penser le local comme lieu de l'universel », *in Ethnologie française*, XXXIV, 2004, pp. 157-160, Note de lecture à propos de l'ouvrage de Jean-Pierre DEFFONTAINES et Jean-Pierre PROD'HOMME (dir.), *Territoires et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie,* Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001, 179 p.
[194] Guy DI MEO, « Les formations socio-spatiales ou la dimension infra-régionale en géographie » *in Annales de Géographie*, n°526, tome 94, 1985, pp. 661-689, p. 662.

La seconde approche est l'analyse quantitative et sensible du terrain d'étude, par le biais de sources institutionnelles et un arpentage physique afin de comprendre son organisation urbaine, le milieu local et les rapports qu'entretiennent ces deux composantes, de définir les modes de vie des habitants de ce territoire donné. L'objectif est d'extraire les représentations qu'ont les acteurs du fait territorial local.
La troisième approche, l'étude critique et chronologique du cadre législatif, pour comprendre la constitution actuelle et la ligne gouvernementale tracée pour tendre vers un développement durable de l'espace rural métropolisé, interviendra dans la deuxième partie de la thèse.

L'enquête : les entretiens

La méthode de l'enquête a permis de recenser les pratiques des acteurs locaux grâce à des entretiens qualitatifs. Dans un premier temps exploratoire, pour affiner le questionnaire mais aussi la problématique et les hypothèses de ce travail, les entretiens sont ensuite devenus *compréhensifs*, à l'image de la méthode définie par Jean-Claude Kaufmann[195]. Menés auprès d'acteurs locaux ces entretiens ont permis de recueillir plusieurs « données qualitatives *in situ* [devenant] l'élément central du dispositif [de recherche][196] ». Les pratiques des acteurs ont pu être collationnées par leur parole, dans leur discours. Il s'agit de comprendre leurs actions, les rapports qu'ils entretiennent entre eux, leurs représentations. Cette enquête a permis une approche différenciée du terrain d'étude. Au-delà du recueil de données statistiques ou d'observations faites *in situ* qui informent sur la société locale en général, l'entretien qualitatif a complété cette vision globale par une approche individualisée. C'est à l'analyse du *processus d'évolution sociologique*[197] qu'ont participé ces entretiens. Ils ont apporté des informations sur des individus déterminés qui interviennent dans le système de relations et de dynamiques qui constitue la société locale. Comme le précise Norbert Elias, « il faut faire entrer dans le cadre de sa recherche un schéma conceptuel de l'évolution des sociétés humaines et des structures de

[195]Jean-Claude KAUFMANN, *L'entretien compréhensif. L'enquête et ses méthodes*, Armand Colin, Paris, 2011, 128 p.
[196] *Ibid.* p.10.
[197] Norbert ELIAS, *La société des individus*, Pocket, Paris, 1998, 301 p.

la personnalité[198] ». L'enquête est alors au centre du dispositif de recherche mais ne saurait en être le seul élément.

Elle s'articule avec la maîtrise du sujet des entretiens, ici le cadre législatif appliqué au niveau local, et l'expertise du milieu dans lequel vivent les acteurs, ici la Basse Seine, entre Paris et Rouen. L'enquête a permis d'alimenter la lecture critique du cadre législatif et la connaissance quantitative du terrain d'étude. Inversement, ces deux indicateurs (cadre législatif et connaissances quantitatives) ont nourri le contenu des entretiens pour mieux les cibler en précisant notamment le questionnaire. Combinés ensemble, ces trois approches méthodologiques offrent une connaissance des caractéristiques intrinsèques d'une société locale qui, combinée au milieu dans lequel elle s'implante, forme le territoire.

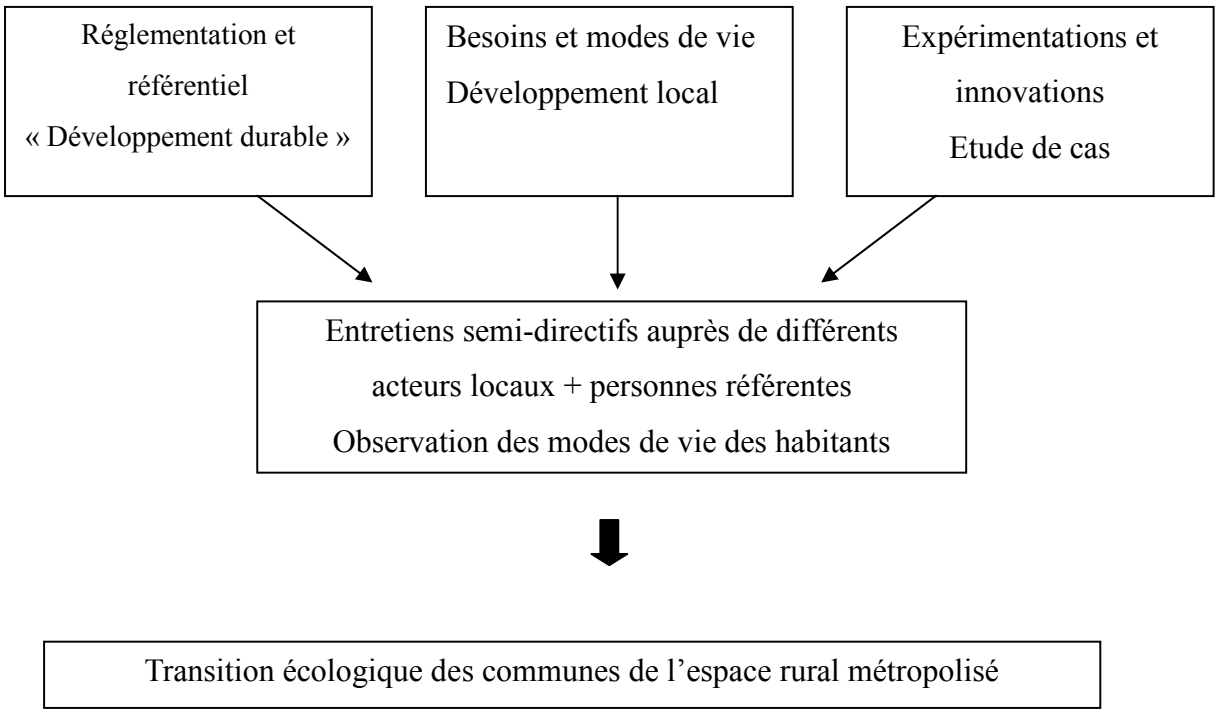


Figure 10 - Méthodologie appliquée à ce travail de recherche.

[198] *Ibid.* p.229.

La grille de l'enquête

L'enjeu de ces entretiens est double. Il s'agit d'une part de comprendre la manière dont les acteurs s'emparent du cadre législatif pour mener à bien leur propre mission : élaboration, production ou instruction de documents d'urbanisme, par le de permis d'aménager ou de permis de construire. D'autre part, il est question du développement durable de leur territoire. Le but est de comprendre leurs préoccupations et leurs objectifs quant à l'aménagement spatial, pour mesurer leur cohérence avec les attentes de développement durable émises au niveau national. Il s'agit aussi de leur faire exprimer les obstacles qu'ils peuvent rencontrer pour répondre aux objectifs fixés par le cadre législatif.

Les entretiens ont donc été menés en trois parties.

- La première consiste en la présentation de l'interviewé. Il lui est demandé de présenter son parcours, d'expliquer son rôle dans le cadre de l'urbanisation et l'aménagement du territoire, mais aussi de préciser les acteurs avec qui il travaille pour mener à bien ses missions.
- La seconde partie concerne sa pratique du cadre législatif. D'une part, comprendre son action, c'est-à-dire s'il en est un simple usager, le « subissant » ou alors un « fabricant », par sa participation à l'élaboration de document d'urbanisme. D'autre part, comprendre son rapport à celui-ci : le considère-t-il comme un outil pour accompagner son action, ou plutôt une contrainte ? Enfin, cette seconde partie se termine sur la notion de développement durable pour savoir si celle-ci a modifié ou non ses pratiques.
- La troisième partie est quant à elle consacrée au territoire à proprement parler, où il est demandé à la personne rencontrée de décrire ses objectifs en termes d'aménagement spatial et d'urbanisation pour celui-ci. Il s'agit un peu de recueillir une vision prospective, certes parfois idéaliste, de ce que serait le développement durable appliqué à son territoire. Plusieurs questions ont pu alimenter la discussion : sur la forme urbaine, la question de la densification, de la place de l'agriculture/agriculteur, de l'importance des espaces naturels …

La trame du questionnaire est ainsi constituée de ces trois parties (Annexe 2), toutefois le contenu s'est adapté au type d'acteur rencontré pour s'adapter au mieux à ses préoccupations. Par exemple, pour les élus, la partie législative porte principalement sur le Plan Local d'Urbanisme, tandis que pour les agriculteurs, il s'agit plutôt de la gestion et de la maîtrise du foncier. Les professionnels de l'aménagement spatial ont été soumis à une grille plus large, permettant, selon leur discipline, de cibler tel ou tel domaine. Enfin pour les services déconcentrés de l'Etat, les questions liées à l'échelon d'application de la législation, au temps de décision ont été mises en avant plus encore que pour les élus communaux.

Basée sur la méthode de l'entretien compréhensif, le déroulement et l'orientation de la parole pour l'acteur interrogé se sont voulus assez libres. La grille du questionnaire n'est donc qu'une trame. L'ordre des questions n'a pas forcément été suivi à la lettre, mais a plutôt suivi le fil de la conversation. Chez certains, des sujets ont été développés avec plus de force que d'autres, et ils ont été encouragés en ce sens.

La construction de l'échantillonnage

Le choix des acteurs locaux interviewés s'est fait selon deux critères : les informations à recueillir par ces entretiens, les données déjà existantes et la facilité de mise en relation avec ces personnes. Travaillant dans ma pratique professionnelle principalement dans l'intercommunalité Eure-Madrie-Seine, mon choix s'est instinctivement porté sur cette collectivité, ayant déjà fait la rencontre de plusieurs Maires dans le cadre professionnel. La communauté de communes Eure Madrie Seine (CCEMS) est aussi un terrain d'enquête intéressant comparativement à ses voisines, qui sont des communautés d'agglomération, aux compétences plus larges et composées d'un nombre de communes plus important et d'une population totale plus élevée. Cette communauté de communes revendique aussi, à travers le discours de ses représentants son caractère rural et reste, d'après les différentes cartes de l'Insee la moins soumise à l'attractivité de l'une des deux métropoles voisines.

La construction de l'échantillonnage s'est donc fait à partir de ce terrain et s'appuie sur un travail cartographique réalisé au cours de précédentes études[199]. Ce dernier a permis de déterminer dans le territoire intercommunal différentes catégories de l'espace aux problématiques différentes :

- L'urbain dense, représenté par l'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye implantée en vallée de Seine ;
- La proche périphérie dont la proximité relative permet les déplacements doux, mais surtout la poursuite de l'urbanisation par des lotissements pavillonnaires qui cohabitent avec des fermes et des constructions représentatives du patrimoine local (Bernières sur Seine, Courcelles sur Seine, Saint Aubin sur Gaillon, Saint Etienne sous Bailleul, Sainte Barbe sur Gaillon, Saint Pierre la Garenne, Saint Pierre sous Bailleul, Tosny, Vieux-Villez, Venables, Villers sur le Roule) ;
- Le rural résidentiel en vallée d'Eure, qui offre les services de proximité de base et qui est source de pression foncière pour son cadre de vie et sa bonne desserte en infrastructures (Autheuil Authouillet, Cailly sur Eure, Ecardenville sur Eure, Fontaine Heudebourg, Heudreville, La Croix Saint Leufroy) ;
- Le rural agricole, ponctué de corps de ferme, localisé sur le plateau de Madrie, et qui s'urbanise d'année en année, par des zones d'activités et des lotissements pavillonnaires, par sa connexion directe à l'A13 et à cette mobilité à grande vitesse (Ailly, Champenard, Fontaine Bellenger, Saint Julien de la Liègue).

Ces catégories de l'espace ont notamment permis de catégoriser les communes et de comprendre les enjeux du développement durable à l'échelon intercommunal et communal. Au-delà de préciser le questionnaire, ce travail a permis de répertorier les acteurs, notamment les élus selon des degrés d'urbanisation et d'équipement de leur territoire d'intervention.

---

[199] Johanna SERY, *L'interaction des infrastructures et des lotissments à l'interstice de deux grandes aires urbaines. L'exemple de Gaillon,* Mémoire de 5ème année, sous la direction de Frédéric BERTRAND, Estelle THIBAULT et Guy LAMBERT, Ecole nationale supérieure d'architecture de Normandie, Darnétal, 2005, 83 p.
Johanna SERY, Eviter l'étalement urbain par la valorisation des campagnes : adapter les formes d'habiter au territoire qu'elles représentent. L'exemple de Gaillon., Mémoire du diplôme d'Architecte D.P.L.G., sous la direction de Frédéric BERTRAND et Fabienne FENDRICH, Ecole nationale supérieure d'architecture de Normandie, Darnétal, 2006, 76 p.

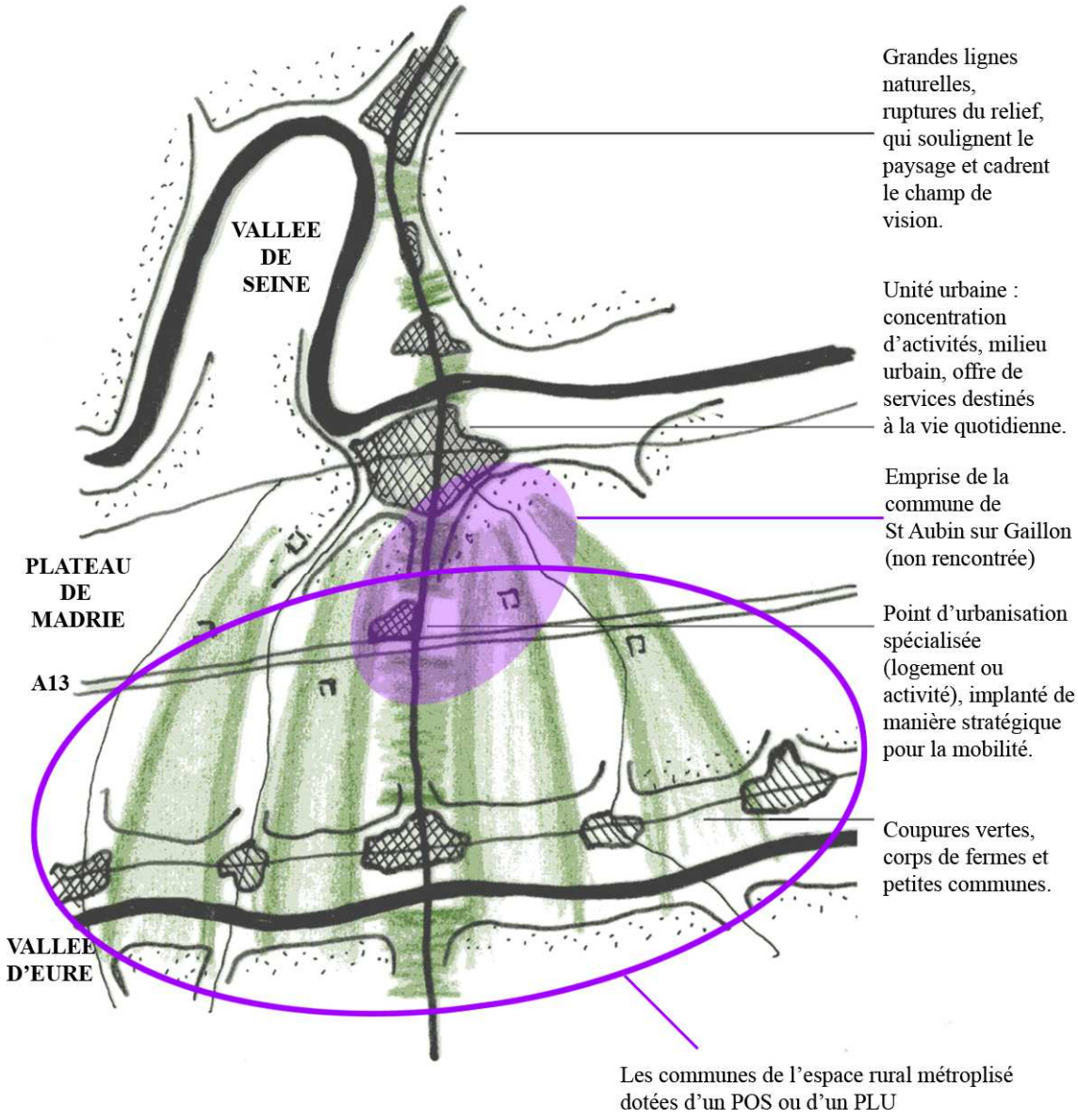


Figure 11 - L'organisation de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine, entre concentration urbaines et espaces naturels et agricoles : choix de l'échantillonnage.

Pour répondre aux hypothèses émises, autant les acteurs qui participent à l'échelon communal et intercommunal à l'élaboration des règles d'aménagement et d'urbanisme que ceux qui les utilisent au quotidien ont été rencontrés. Le panel retenu se compose d'élus communaux et de services déconcentrés de l'Etat qui participent à l'élaboration des PLU et SCoT, tout comme les bureaux d'étude, urbanistes et/ou géomètres, qui réalisent ces documents pour le compte de la collectivité concernée. Pour ceux qui utilisent cette réglementation dans le cadre de leur activité professionnelle, l'échantillonnage s'est composé encore une fois de géomètres, qui réalisent la division parcellaire, d'aménageurs lotisseurs qui viabilisent les terrains en vue de leur vente et de constructeurs de maisons individuelles qui réalisent 57%[200] des constructions de maisons individuelles.

L'organisation des entretiens avec les élus

Il a été décidé de rencontrer les Maires en premier afin de préciser le contexte, préciser le questionnaire des autres catégories d'acteur en fonction de leurs réponses et permettre la mise en relation avec ceux-ci. Cette stratégie a permis de recueillir le ressenti de chaque élu, compte tenu des conditions particulières de localisation ou encore d'équipement de la commune. Les élus de l'unité urbaine ont été rencontrés en fin de l'enquête principale, une fois la majeure partie des élus des petites communes rencontrés. L'un d'entre eux étant également président de la CCEMS, le matériau recueilli à l'occasion des précédents entretiens m'a permis d'adapter le questionnaire à son statut particulier. Parmi ces élus communaux, certains sont aussi en poste depuis plusieurs mandats alors que d'autres étrennent leur première investiture. Il a été intéressant de recevoir les expériences de chacun, l'évolution des pratiques et l'appréhension des problématiques communales étant différente selon ces catégories. Cinq élus ont été rencontrés dans le cadre des entretiens exploratoires, douze ont été interviewés pendant la phase recherche du travail de thèse. Précisons enfin qu'un élu a refusé l'entretien, alors que sa commune est l'une de celle qui a connu la plus forte urbanisation ces quinze dernières années. Je regrette de n'avoir pu interroger cette élue, qui a toujours repoussé cet entretien. Les hypothèses de ce refus seront développées plus loin, dans la prochaine partie de ce chapitre.

---

[200] 26% sont réalisées en autoconstruction, 9% par des artisans-entrepreneurs, 5% par des architectes, 3% dans d'autres situations (non définies). Chiffres de l'Insee pour l'année 2014. Source : « Le prix des terrains à bâtir en 2014 », *in Chiffres et Statistiques*, Commissariat Général au Développement Durable, n°685, Octobre 2015, p.3.

Les entretiens des élus des communes spécifiquement visées dans cette étude ont été analysés. Cette grille d'analyse figure en annexe 3. Ce choix de neuf communes se justifie par l'implantation ou le statut de celles-ci. Sept communes sont implantées sur le plateau de Madrie ou la vallée de l'Eure et sont dotées d'un Plan Local d'Urbanisme ou d'un Plan d'Occupation des Sols. Les entretiens auprès d'élus de communes localisées dans ces entités paysagères mais non dotées de document d'urbanisme (POS ou PLU) n'ont pas été intégrés à cette grille d'analyse. Par contre, les entretiens des deux Maires de l'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye y ont été intégrés pour observer les rapports politiques au sein de l'intercommunalité

Les entretiens avec les services publics

Quatre services publics ont été rencontrés, trois étaient des services déconcentrés de l'Etat (SAFER[201], DDTM[202] de l'Eure), le dernier étant le service aménagement et urbanisme de la CCEMS. Là encore, un entretien n'a pas été rendu possible avec la DREAL[203], qui aurait pu éclairer sur son action auprès des communes et de l'espace rural métropolisé, et préciser les orientations au niveau régional pour ces territoires. La SAFER, par son rôle dans la gestion du foncier forestier et agricole semblait être un acteur incontournable quant à la question de l'aménagement de ces espaces, et au rapport entretenu avec les autres acteurs, notamment les agriculteurs et les élus. Deux entretiens ont été menés auprès des personnels de la DDTM de l'Eure. Le premier a été réalisé auprès de la délégation départementale, au service « Prévention des risques et aménagement du territoire - Planification urbaine et rurale », afin de comprendre les orientations de développement et d'urbanisation à l'échelle du département. Le second s'est effectué auprès du responsable du secteur de la DDTM des Andelys, délégation territoriale à laquelle est affectée la CCEMS. Ce responsable, avec une vision plus locale et sa responsabilité vis-à-vis de l'Application du Droit des Sols (ADS), a partagé son expérience de conseil dans l'élaboration des PLU et de sa réglementation, précisé le rôle de l'intercommunalité dans cette démarche mais aussi dans celle de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Enfin, dans le cadre d'un entretien commun avec la directrice du service « Développement et protection du territoire » et la responsable du

[201] Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
[202] Direction Départementale des Territoires et de la Mer.
[203] Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, et du Logement.

« Développement économique, foncier, SCoT » de la CCEMS, j'ai pu appréhender les incompatibilités d'objectifs de développement urbain entre les orientations de l'intercommunalité et celles de certaines communes. L'échantillonnage auprès des acteurs publics agissant sur l'aménagement spatial et le développement urbain de ce terrain s'est clos par des échanges nombreux avec le CAUE[204] de l'Eure, actif sur ces questions. L'une de ces principales activités est en effet la sensibilisation des élus et des habitants à la problématique de l'artificialisation des sols, et entre dans la continuité de la « Charte pour une gestion économe de l'espace eurois» signée en 2011[205]. Cette démarche se traduit par de l'information, à travers des conférences et des publications[206] présentant des expérimentations sur ces sujets dans des territoires assimilables et aussi par l'action en accompagnant les élus désirant engager de telles démarches et par leur participation à des recherches liées à ces problématiques[207].

Les acteurs économiques

Du côté des professionnels, plusieurs intervenants au rôle différent ont été rencontrés. Il s'agissait autant que possible de solliciter des professionnels ayant une activité sur le terrain étudié. Pour ce qui concerne l'élaboration des Plan Locaux d'Urbanisme (PLU), il a été aisé de les retrouver, peu d'acteurs se partageant le marché. Sur la vingtaine de communes du territoire intercommunal, la majorité ont sollicité un bureau d'études en urbanisme ou un géomètre des environs pour élaborer leur document d'urbanisme communal. Ces deux acteurs ont ainsi été rencontrés, ainsi qu'un second bureau d'étude

---

[204] Conseil en Architecture, en Urbanisme et en Environnement.

[205] Direction Départementale des Territoires et de la Mer et Chambre d'Agriculture de l'Eure, *Charte pour une gestion économe de l'espace eurois*, 2011.Signée par la Préfète de l'Eure, le Président de la Chambre d'agriculture, le Président du Conseil général, le Président de l'Union des maires et des élus de l'Eure.

[206] Citons notamment les publications suivantes éditées par le CAUE de l'Eure :
Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), *Habitat durable & Formes urbaines,* Appel à projets, 2014, 19 p.
Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), *Lisières vivantes. Comment habiter les bourgs de l'Eure ?*, Evreux, Editions du CAUE 27, 2013 (2ème édition), 143 p.
Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), *Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?*, *Manifeste, Contribution à la recherche BIMBY,* Evreux, Editions du CAUE 27, 2013, 33 p.
Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), Z.A.C., lotissement, quelle procédure choisir ? Les marchés fonciers et immobiliers. Les règles qui les régissent et les possibilités d'actions, Rencontres croisées, 13 février 2012, 4 diapositives.

[207] Partenaire du projet ANR 2009 BIMBY (Build In My Back Yard), de la réponse conjointe des Ecoles Nationales Supérieures d'Architecture de Normandie et de Paris la Villette intitulée « Le Péri-rural : paysage énergétique. » dans le cadre l'appel à projet *Ignis Mutat Res*, lancé par le Ministère de la Culture et de la Communication, le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

normand ayant travaillé sur le PLU de l'une des deux communes de l'unité urbaine. Ces trois professionnels urbanistes ont ainsi pu évoquer leur pratique, leur rapport aux élus et aux autres acteurs, leur difficulté et les moyens à mettre en œuvre pour élaborer ces documents. Leur retour d'expérience a également permis de mieux cibler l'évolution des attentes réglementaires, depuis ces quinze dernières années, et principalement l'impact du Grenelle de l'Environnement sur le contenu des PLU. Enfin, concernant les professionnels qui utilisent la réglementation dans leur pratique professionnelle sans participer à son élaboration, cinq acteurs ont été rencontrés. Le premier, un géomètre du même cabinet mais pas de la même agence que celui interrogé pour l'élaboration des PLU a partagé sa pratique et l'évolution des exigences des élus et des aménageurs sur la forme et la surface des nouvelles parcelles à créer.

Concernant les professionnels de l'immobilier, il a été difficile de rencontrer des acteurs de terrain. Malgré une certaine insistance les demandes sont restées sans réponse. L'entretien s'est donc réalisé auprès du président régional du Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL), également directeur d'une agence d'aménagement foncier en Normandie, pour là encore comprendre leur approche de la réglementation, et leur relation avec les autres acteurs, toutefois dans un discours policé de représentant. Les entretiens auprès des constructeurs de maisons individuelles se sont effectués à l'occasion de l'écriture d'un article[208] sur leur appréhension de la RT 2012 dans leurs pratiques et la transformation de leurs modèles constructifs. Pour cela trois des principales entreprises françaises ont été rencontrées : le groupe Fousse Construction, IGC et Trécobat. L'objectif était de mesurer si les réglementations des PLU facilitaient ou entravaient les transformations constructives dues à ces nouvelles exigences thermiques et si l'organisation même du lotissement devait évoluer.

Les agriculteurs

Enfin, deux agriculteurs ont été rencontrés pour comprendre leur rôle dans l'aménagement du territoire et recueillir leur regard sur l'urbanisation récente du territoire. Le profil de chacun est spécifique, l'un ayant repris la ferme de ses parents,

[208] Aliki-Myrto PERYSINAKI & Johanna SERY, « Les constructeurs et la maison individuelle soutenable », *in* Yann NUSSAUME, Aliki-Myrto PERYSINAKI, Johanna SERY (dirs.), *op. Cit.,* pp. 102-133.

l'autre étant à la retraite après avoir cédé ses terres à la SAFER. Ces originalités ont permis de capter des points de vue différents, qui sont aussi fonction de leur génération et de leur mode de vie. L'organisation agricole locale a connu de profondes transformations ces cinquante dernières années, et s'est spécialisée, compte tenu de la qualité des terres agricoles du plateau de Madrie dans la production céréalière. Il n'y a plus désormais une ou deux petites fermes par village, mais principalement de grandes exploitations, plus proches de la production agro-alimentaire et de pratiques entrepreneuriales que des usages agricoles familiaux ou paysans. Il n'a pas été possible, par la difficulté de mise en relation avec ces derniers de rencontrer un des gérants de ces exploitations. Les Maires consultés m'ont proposé des contacts auprès de petits agriculteurs propriétaires fonciers, tels ceux rencontrés, mais ont aussi avoué leur méconnaissance de ceux qui cultivaient désormais les terres environnant leur commune. Il me semblait important que les agriculteurs interviewés soient propriétaires fonciers, car ce n'était pas tant leur activité mais leur rapport à la terre, à sa valeur foncière et agricole, et leur perception de leur rôle dans le développement urbain du territoire que je souhaitais questionner.

L'entretien avec des « personnes ressources »

Enfin, pour prendre un peu de hauteur et de recul vis-à-vis du contexte local, quatre personnes référentes ont été mobilisées, dans le cadre d'entretiens écrits, publiés dans l'ouvrage *La maison individuelle. Vers ou envers des paysages soutenables ?* [209]. Ces entretiens, basés sur des questionnaires spécialisés, ont permis une analyse plus générale, à une échelle plus large, de l'usage de cette réglementation et des choix engagés dans la législation. Sur la question de la production architecturale et urbaine dans l'espace rural métropolisé, deux architectes, Philippe Madec et Dominique Gauzin Müller ont été sollicités. Le premier, par sa pratique en milieu rural et son statut d'architecte-urbaniste de l'Etat a pu m'éclairer sur les enjeux de décisions politiques. Il a ainsi relevé l'importance du découpage parcellaire dans la production de la forme spatiale. La seconde, par son expertise sur le Vorarlberg, a illustré la façon par laquelle un territoire rural pouvait être durable.

[209] Yann NUSSAUME, Aliki-Myrto PERYSINAKI, Johanna SERY (dir.), *La maison individuelle : vers des paysages soutenables ?* Editions de La Villette, coll. « Etudes et recherches », Paris, 2012, 298 p.

La législation en faveur du développement durable et particulièrement celle issue du Grenelle étant principalement portée par les questions énergétiques et environnementales, un thermicien Bernard Loriot et une géographe, Nathalie Blanc ont été rencontrés. Bernard Loriot, dont le bureau d'étude a participé à l'élaboration de la réglementation thermique 2012 (RT2012), a confirmé l'importance de cette nouvelle exigence dans la conception des constructions et même dans l'organisation des parcelles entre elles. Nathalie Blanc, par son travail sur les trames vertes et bleues a relevé l'importance de la prise en compte dans les documents d'urbanisme les corridors écologiques, garant de la préservation, voire de la restauration de la biodiversité. Ces quatre entretiens ont été menés à la fin de l'année 2011 et au début de l'année 2012, parallèlement aux autres entretiens.

Une équipe de conception, composée d'un architecte, d'un urbaniste-paysagiste et d'un écologue a également été rencontrée. Le choix de cette équipe s'est fait pour leur travail sur une commune de la région du Nord Pas-de-Calais (Wavrans-sur-l'Aa), dans le cadre de l'appel à projet « Habiter autrement l'espace rural et périurbain » lancés par les Parcs Naturels Régionaux (PNR)[210]. Ils y ont proposé une démarche innovante, basée sur le concept de « ville lointaine », considérant les contraintes environnementales du site grâce aux compétences originales de leur équipe pluridisciplinaire. Concernant le développement communal du village de Wavrans-sur-l'Aa, ils ont élaboré un processus d'urbanisation s'appuyant sur une veille foncière et la revitalisation du patrimoine existant. Cette expérimentation est plus largement développée dans le chapitre 8.

L'enquête, basée sur des entretiens compréhensifs, a permis de relever des sujets insoupçonnés qui agissent sur les décisions en matière d'urbanisme à l'échelon communal et qui seront développés dans les chapitres suivants. Elle souligne son importance pour comprendre en finesse un territoire, le système relationnel et les actions qui le composent. Par l'intermédiaire de ces discussions encadrées, elle a également participé à confirmer ou invalider des leviers existants et mis en place à l'échelon national et à révéler des démarches et des expérimentations au niveau local.

[210] PNR des Caps et Marais d'Opale, PNR Scarpe-Escaut et PNR de l'Avesnois.

Les élus de 18 communes de l'espace rural métropolisé[211]	Ailly, Aubevoye (le Maire est président de la CCEMS), Autheuil Authouillet, Bernières sur Seine, Courcelles sur Seine, Ecardenville sur Eure, Fontaine Bellenger, Fontaine Heudebourg, Gaillon (ville centre), Heudreville sur Eure, La Croix Saint Leufroy, Saint Etienne sous Bailleul, Saint Julien de la Liègue, Pierre sous Bailleul, Saint Pierre la Garenne, Venables, Vieux-Villez, Villers sur le Roule.
Les acteurs du service public	CCEMS : 2 Responsables du service développement et protection du territoire DDTM : 1 Service Planification urbaine et rural, 1 Délégation Territoriale des Andelys SAFER : 1 Directeur Général Délégué DREAL : RDV impossible CAUE 27 : Directeur
Les acteurs économiques	1 lotisseur-aménageur (président du Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs de Haute Normandie), 2 géomètres (service division, service élaboration des documents d'urbanisme), 3 bureaux d'études en urbanisme (dont deux qui travaillent dans le terrain, le troisième travaillant dans l'espace rural), 3 constructeurs de maison individuelle.
Les personnes référentes	Philippe Madec (architecte), Dominique Gauzin Müller (architecte), Nathalie Blanc (géographe), Bernard Loriot (thermicien), André Caron (économiste).
Les acteurs agricoles :	2 agriculteurs implantés localement, en exploitations familiales ou GAEC**.**

Figure 12 - Au total, 39 entretiens ont été menés.

[211] La Croix Saint Leufroy, Ecardenville sur Eure et Fontaine Heudebourg ont fusionné dans le cadre de la loi Notre[211] pour créer la commune nouvelle Clef Vallée d'Eure Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi Notre.
La commune périurbaine de Saint Aubin sur Gaillon, qui détient une surface agricole sur le plateau de Madrie majoritaire et sur le territoire de laquelle s'est réalisée la zone d'activités économiques n'a pas souhaité me recevoir.

L'observation directe, à partir des données

« Dans cette période dévolue à l'expérimentation, mobiliser des outils de description du processus humain et spatial engagé, quel que soit l'échelle du projet visé, me paraît constituer une piste nécessaire pour offrir de ces démarches une représentation moins évènementielle que ce qu'elles montrent aujourd'hui[212] ». Pour compléter l'enquête de terrain et tenter d'en diminuer les limites, une analyse quantitative du terrain d'étude a été menée. L'objectif de ce travail a été de comprendre les modes de vie des habitants des communes de l'espace rural métropolisé pour tenter de déterminer leurs besoins et leurs attentes. Cette observation s'appuie sur trois types de données : historiques, sociologiques et paysagères. Cette monographie, au-delà de dresser un portrait à un instant T, a offert des clés pour comprendre comment cette urbanisation s'est effectuée, et comment elle peut évoluer. A travers l'étude des archives cadastrales, l'analyse des données Insee et l'approche par le paysage, cette observation a également facilité et orienté les entretiens sur les sujets sensibles du développement durable de ce territoire. Bien qu'elle ne soit pas la cible principale de cette recherche, l'approche par le paysage semble ici prendre tout son sens : « plus encore que révélateur de nos façons de faire (ou de ne pas faire), les paysages expriment ce qui relie entre elles les pratiques matérielles, les rapports sociaux, les représentations symboliques et, finalement, tout ce qui contribue à modeler une culture locale. Celle-ci vient-elle à changer, que le paysage se transforme[213] ». Dans une démarche de recherche explorant l'impact de la dimension locale dans l'organisation spatiale d'un territoire, le paysage, par sa lecture sensible, cumulée à une approche ethnographique, apparaît alors comme un allié pour comprendre les processus à l'œuvre. L'analyse historique, démarre à partir du cadastre Napoléonien et s'appuie également sur l'étude des schémas d'aménagement d'urbanisme proposés sur cet espace, et particulièrement sur la réflexion menée dans les années soixante-dix qui a provoqué l'industrialisation de la vallée de la Seine. Ces sources renseignent ainsi sur les conditions de l'installation humaine dans ce milieu naturel. Elles révèlent aussi des spécificités territoriales, développées en amont de ce travail et confirmées par d'autres aspects de

[212] Alexis PERNET, *Le grand paysage en projet. Histoire, critique et expérience*, Genève, MétisPresses, coll. « Vues D'ensemble », 2014, p.305.
[213] Bernadette LIZET & François DE RAVIGNAN, *Comprendre un paysage. Guide pratique de recherche*, Paris, INRA Editions, coll. « Ecologie et aménagement rural », 1994 (1ère édition 1987), p.15.

cette recherche. L'étude quantitative, dont les principales sources relèvent des données statistiques de l'Insee, à l'échelon national ou régional via les publications *Seine Aval*, offre quant à elle un aperçu des pratiques territoriales, parfois très localisées, puisque certains résultats sont proposés à l'échelon communal. Elle permet un regard neutre sur l'évolution de l'urbanisation et sur les tendances à venir, en conservant toutefois à l'esprit le recul nécessaire à la manipulation de chiffres parfois globalisant ou répondant à des définitions normalisées peu représentatives de situations locales.

Plusieurs échelles d'analyses ont été mobilisées pour effectuer ce travail, facilitant l'immersion dans le terrain d'étude et révélant plusieurs niveaux de lecture. La première se calque difficilement sur un échelon institutionnel donné. Elle relève d'un espace vécu, bien que ses limites ne reflètent pas une entité administrative. C'est l'échelle du grand paysage, de ce que l'on voit du territoire quand on le traverse et l'échelon d'analyse des rapports entretenus avec les territoires voisins. La seconde s'appuie quant à elle sur le découpage en intercommunalités. A cette échelle la dimension institutionnelle est présente, mais relève d'une décision locale de regroupement. Chaque intercommunalité correspond plus ou moins à l'aire d'influence des petites villes localisées en vallée de Seine, qui caractérise les activités économiques, les aménités urbaines et regroupe les trois composantes géographiques du terrain d'étude. Le troisième échelon d'analyse est celui de la commune, entité administrative à part entière, lieu des décisions en matière d'urbanisme mais aussi originalité française à l'échelon européen. La dernière échelle mobilisée est celle du hameau, qui correspond de manière effective à la plus petite agglomération bâtie du territoire, et qui, par son maillage, organise et compose les installations humaines. Les trois sources mobilisées par cette observation du terrain d'étude, archives, statistiques et paysages, ont été utilisées à chaque échelle d'analyse, avec des objectifs différents, des influences plus ou moins prononcées, pour répondre aux questions posées.

Le matériau produit prend des formes plurielles : tableaux, graphiques, cartographies, dessins… La diversité des modes de représentation permet plus facilement de rendre compte des résultats obtenus. Il s'agit véritablement de faire découvrir au lecteur le terrain d'étude par une approche orientée sous l'angle du vécu, de la perception. Allant des paysages que l'on perçoit aux profils sociologiques des habitants du territoire, en passant par des données sur l'économie ou les transports, l'objectif est de dresser un

portrait permettant au lecteur une immersion dans la dimension locale qui conditionne toute la réflexion menée dans ce travail. Cette production d'information s'arrête toutefois à l'*a priori*. Ce qui est vu n'est pas forcément ce qui est ressenti ou vécu par l'habitant-acteur de ce territoire. Les chiffres sont des données intéressantes, car ils donnent à lire des tendances, mais ils n'informent pas sur les modes de vie et les pratiques du quotidien, à l'échelle microsociologique (Kaufmann, 2011). Ce sont des données généralistes qui ne sont pas représentatives de toutes les situations. Mais elles permettent de valider ou non les discours entendus et de, pendant les entretiens, rebondir sur certaines idées développées par l'interlocuteur.

En conclusion, l'approche méthodologique proposée a permis de balayer le terrain d'étude avec plusieurs angles d'approche pour en cibler au mieux ses spécificités. L'analyse offerte est ainsi détaillée, et s'appuie sur des supports construits à partir de sources variées. Elle s'apparente pour cela à une monographie de territoire. L'enquête auprès de personnes référentes en dehors du terrain permet toutefois d'en tirer des généralités. L'étude approfondie est aussi prétexte à tirer une approche généralisable à d'autres territoires similaires par l'élaboration d'une grille d'analyse et l'identification de critères transposables.

Chapitre 2 – Jeux d'échelles et jeux d'acteurs : l'influence des échanges sur l'aménagement spatial

Les échanges constituent l'un des fondements de l'identité d'une société locale. Qu'ils se fassent au titre des mobilités des populations ou à partir des actions édilitaires, au niveau trans ou infra-territorial, ils participent à en définir l'économie. Nous opterons ici pour une définition large de ce terme, comprenant « l'ensemble des activités d'une collectivité humaine, relative à la consommation et à la production des richesses[214] ». Comme le démontrent Olivier Bouba-Olga, il existe une diversité de modèles économiques qui dépendent « des facteurs en termes de coûts mais également des facteurs cognitifs et relationnels[215] ». Nous nous intéresserons à ces échanges, de nature et d'échelle différentes, qui façonnent à leur manière l'aménagement spatial en révélant les solidarités et les concurrences entre les territoires. Ils sont concomitamment tributaires et représentatifs des activités humaines d'un territoire. Les flux et les circulations des ressources naturelles, humaines ou fabriquées seront traités dans ce chapitre. Les activités humaines et les mobilités qui en découlent démontrent de véritables enjeux en termes de circulation des richesses et de compétitivité entre les territoires. Ces échanges sont révélateurs des dynamiques socio-spatiales et du profil démographique d'un lieu.

En s'appuyant sur les entretiens et la morphologie du territoire, on peut recenser trois niveaux d'échanges. Le premier est plutôt trans-territorial et dominé par une activité économique mondialisée. Il se caractérise par l'accessibilité du réseau, qui privilégie le temps de transport plutôt que la distance physique réellement parcourue. Il se réfère en cela à la société mobile[216]. Il est le résultat de politiques nationales d'aménagement du territoire. Le deuxième niveau est infra-territorial. Il est construit par les coopérations

---

[214] Définition du Larousse.

[215] Olivier BOUBA-OLGA *et alii*, « Organisation des activités et dynamiques territoriales : éléments d'analyse et application aux bassins de Cognac et de Châtellerault », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°2, avril 2012, pp. 173-191, p. 189.

[216] Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, 2014, 288 p.

et/ou les concurrences entre les communes et les intercommunalités du terrain d'étude. Les échanges identifiés émanent des spécificités géographiques et des actions de l'échelon local, en termes de volonté politique ou de stratégies individuelles d'installation. Il traduit un niveau de planification intercommunal pour l'aménagement spatial. Enfin, le dernier niveau est communal et révèle des échanges entre municipalités. Ces derniers sont plus ou moins autonomes vis-à-vis de l'intercommunalité. C'est aussi l'échelon de l'activité économique locale, propre à cette macro-échelle. Cette activité économique locale s'appuie sur l'action des habitants et se traduit par une certaine forme d'organisation spatiale.

Quel que soit le niveau d'action, trois éléments déterminent la nature des échanges. Le premier est relatif à l'usage de l'espace (offre de foncier disponible). Le second intègre les niveaux de gestion des problématiques liées à l'aménagement du territoire (économie, risques, habitat…). Le troisième est lié à la temporalité entre les différents temps d'élaboration des documents d'urbanisme[217].

C'est par l'analyse fine, c'est-à-dire par l'étude des comportements des habitants et des élus locaux, couplée à la prise en considération des flux jusqu'à l'échelle infra-régionale qu'il devient possible de déceler l'importance des échanges dans la détermination de l'identité de ces communes de l'espace rural métropolisé. Les échanges se révèlent comme un facteur d'inclusion ou d'exclusion des Hommes et de leur(s) activité(s)[218]. Il convient de rapper ici[219], qu'en moyenne 83% des actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi travaillent dans une autre commune que leur commune de résidence (moyenne nationale : 73%). Plus de 85% d'entre eux utilisent leur voiture personnelle pour se rendre à leur travail et plus de la moitié des ménages ont au moins deux voitures. La mobilité physique et quotidienne des actifs, bien souvent reconnue comme contraignante par ceux qui la pratiquent et handicapante pour ceux qui n'y ont pas accès, n'est pas le seul élément qui participe à la vitalité de ces territoires. C'est ce que nous allons tenter de montrer ici.

---

[217] Romain MELOT, « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *in L'Année sociologique*, 2009, Vol. 59, pp. 177-199.

[218] Mohammed HILAL & Yannick SENCEBE, « Mobilités quotidiennes et urbanités suburbaine », *in Espaces et Sociétés,* « Espaces modes d'emploi », 2002, n°108-109, pp.133-154.
Olivier COUTARD, Gabriel DUPUY, Sylvie FOL, « La pauvreté périurbaine ; dépendance locale ou dépendance automobile ? », *in Espaces et Sociétés,* « Espaces modes d'emploi », 2002, n°108-109, pp.155-176.

[219] L'ensemble des données à venir sont issues des statistiques de l'Insee, RGP 2014, et disponibles en annexe. Source : www.insee.fr.

a) L'interaction entre les échanges économiques et les flux.

Autrefois parsemé de fermes agricoles ou de petites industries datant du XIX^{ème} siècle, le profil économique de la Communauté de Communes Eure Madrie Seine (CCEMS) est profondément transformé. Par le truchement de schémas d'aménagement, de stratégies d'installations individuelles et par les logiques de marché, l'organisation économique de ce territoire revêt désormais une multitude de situations qui se superposent.

Alors qu'autrefois l'implantation d'une activité se décidait selon des caractéristiques géographiques manifestes (présence de l'eau, terrain plat, climat, ...), le critère d'accessibilité au site est désormais la principale contrainte. Si la question de l'approvisionnement en énergie nécessaire à cette activité a conditionné la première implantation, la modernisation du mode de production et de consommation des richesses a rendu possible des échanges économiques qui font fi de ces exigences. En effet par exemple, la desserte généralisée sur le territoire d'une énergie à faible coût, relègue cette nécessité d'un lien entre énergie disponible et implantation.

Les activités présentes dans le terrain d'études et celles recensées par une recherche historique n'échappent pas à ce constat. On distingue l'influence de flux de natures différentes dans la localisation des activités humaines, avec des degrés d'impacts fluctuant selon les périodes étudiées :

- Le milieu naturel en lui-même, contrainte séculaire de l'implantation humaine dans un territoire donné ;
- Les infrastructures de transports construites par l'Homme qui ont facilité ses déplacements et la circulation de produits dans un périmètre plus étendu ;
- Et, plus récemment les flux de l'immatériel, via les télécommunications qui ont gommé les distances et les temps de déplacement à une échelle mondiale.

Le milieu naturel, facteur déterminant d'une activité de proximité

L'analyse historique de l'implantation des activités humaines associée aux entretiens auprès des Maires, qui, pour certains, administrent la commune de leur lieu de naissance, a révélé une activité autre que l'agriculture présente depuis la révolution industrielle du XIX^{ème} siècle.

Forme et localisation de l'activité industrielle du XIX^{ème} siècle

Implantée dans les vallées, auprès des cours d'eau pour exploiter leur force hydraulique, cette petite industrie locale se retrouve dans les différentes vallées du département de l'Eure, au-delà du terrain d'étude. On relève dans la vallée de l'Eure un tissu industriel ancien de petite envergure qui s'est renforcé avec l'arrivée du chemin de fer à la fin du XIX^{ème} siècle. À cette époque, l'activité humaine se déroule dans un cercle de proximité. Elle est diversifiée selon la géographie du site, entre agriculture et petite industrie, notamment textile. La population recensée dans les années 1960 confirme cette dualité, avec une très forte proportion d'ouvriers et de cultivateurs. L'organisation linéaire des villages, essaimés le long de la rivière Eure est héritée de l'exploitation des ressources naturelles par l'Homme. La qualité des sols du plateau de Madrie et l'absence de cours d'eau a favorisé l'activité agricole. En ce lieu, les espaces habités s'organisent autour des corps de ferme, sous forme de hameaux.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la géographie du site caractérise l'organisation spatiale de l'activité humaine et même sa nature, puisqu'on exploite les ressources locales présentes sur place. Aux environs de ces bâtiments industriels encore décelables aujourd'hui, on retrouve les traces d'un bâti ouvrier, pour le logement de la main d'œuvre aux abords immédiats de l'usine. Implanté légèrement en retrait du village et de ce qui en représentait la centralité, c'est-à-dire, l'église et la Mairie, ce tissu du XIX^{ème} siècle se distingue aussi du reste du bâti environnant. D'une part, par la brique employée pour leur construction contraste avec les matériaux des constructions plus anciennes (silex, moellons, torchis et bauge) où la brique est réservée aux petits ouvrages, aux modénatures, et aux habitations bourgeoises. D'autre part, les proportions et la localisation en font des éléments de repère dans le paysage. Ils constituent parfois une seconde centralité, où se développent d'autres activités connexes, grâce à la présence d'une gare dans chaque village. Par l'observation d'anciennes cartes postales ou directement sur place, à proximité des usines, on relève les traces d'un ancien café-restaurant ou de petits ateliers de fabrication. C'est ainsi qu'un Maire, raconte « il y avait la gare, la Perception, des usines qui amenaient 200-300 personnes, une abbaye et notre curé. Comme il y avait moins de déplacements que maintenant, je dirai que même s'il y avait moins de population, il y avait plus de monde ».

Quel nouvel usage pour ces lieux ?

Ces édifices industriels se distinguent par leur échelle disproportionnée et désormais par leur abandon, la ligne de chemin étant désaffectée. Parfois réemployés comme lieu de stockage ou détournés de leur usage premier, ils deviennent un site de pisciculture ou une base dédiée aux activités de plein air. Ces constructions sont les témoins d'un passé industriel précédant les grandes heures des politiques d'industrialisation qu'a connu la vallée de la Seine après la Seconde Guerre.

Ces éléments bâtis sont peu mis en avant dans le discours des Maires sur le développement urbain de leur commune. Ils constituent pourtant une ressource foncière bâtie, aujourd'hui peu exploitée, alors que leur implantation s'inscrit désormais dans le secteur urbanisé du territoire communal. Ces petites industries s'accompagnent d'infrastructures de production d'énergie hydraulique désormais à l'arrêt qui présentent un potentiel intéressant de relocalisation et de production d'énergie renouvelable, compte tenu de leur proximité immédiate aux espaces urbanisés. Ce patrimoine, localisé stratégiquement en termes de régénération urbaine et de production énergétique est aujourd'hui un potentiel peu révélé, ni par les actions municipales ou intercommunales en matière de développement local, ni dans les entretiens. Deux facteurs émergent pour comprendre l'ignorance de ce potentiel déjà existant :

- L'absence de maîtrise foncière communale sur ces emprises (bâti et infrastructures), relevant du domaine privé et soumis aux réglementations relatives au cours d'eau pour les ouvrages de production d'énergie hydraulique ;
- La préservation de la faune aquatique qui entre en contradiction avec l'exploitation des rivières pour une production d'énergie hydraulique.

Le bâti agricole ancien du plateau de Madrie

L'étude cartographique et l'analyse physique du terrain a révélé un tissu bâti hérité de l'activité agricole sur le plateau de Madrie, relativement préservé de l'urbanisation jusqu'aux années 2000. Cet ensemble géographique, doté de grandes emprises cultivées et de massifs boisés localisés dans les vallons et vallées sèches, accueille une organisation urbaine structurée en petites entités (hameau ou corps de ferme).

Les municipalités dont le territoire communal se situe uniquement sur ce plateau se composent de plusieurs entités urbaines, sans réelle structure hiérarchisée. Elles se

distinguent en cela des villages de la vallée d'Eure, structurés autour d'une centralité, identifiée par sa masse bâtie, et qui d'autre part, disposent aussi de hameaux, plus petits et situés sur les bords de l'Eure ou sur le plateau. Plus propice à l'activité agricole, le plateau de Madrie révèle une autre structuration de ses lieux habités, correspondant directement aux besoins de l'activité humaine : un essaimage de corps de ferme qui cultive et exploite les terres environnantes, dans un rayon de proximité resserré. La nature du sol, les grandes étendues planes, plus propices à la culture que les terres sablonneuses de la vallée et que les coteaux ont favorisé une activité humaine particulière qui a elle-même déterminé une organisation spécifique de l'espace bâti. Le recensement des exploitations agricoles toujours en place sur le terrain d'étude démontre que celles-ci se situent majoritairement dans les communes du plateau de Madrie, et que les fermes implantées dans les vallées ne sont plus en exploitation. Cette organisation très marquée est aujourd'hui en cours de disparition au profit d'une urbanisation résidentielle et industrielle. Ces aménagements récents se concentrent à proximité des connexions à l'autoroute et traduisent de nouveaux échanges fondés sur la mobilité physique des individus et des produits.

Les infrastructures modernes, amplificateur des échanges économiques.

L'intensification de la mobilité individuelle après la Seconde Guerre mondiale, propulsée par la construction d'ouvrages autoroutiers et la démocratisation de l'automobile, a profondément bouleversé l'organisation des activités humaines du territoire. Les grandes infrastructures routières du territoire sont peu à peu devenues des points stratégiques pour l'implantation des activités économiques. Elles ont participé à l'évolution de l'activité économique recensée sur le territoire.

Le rôle de l'autoroute A13 dans l'urbanisation récente du territoire

Le tronçon de l'autoroute A13, qui traverse le plateau de Madrie et relie les agglomérations de Paris à Rouen a été inauguré en 1968. En 2013, plus de 70 000 véhicules traversent quotidiennement le péage situé à proximité de la frontière entre l'Eure et la Seine Maritime (dont 11% de poids lourds) et plus de 45 000 franchissent

celui situé en limite de la région parisienne[220]. Cette infrastructure, couplée à la démocratisation de la voiture individuelle, a considérablement réduit les temps de transport. Elle a en outre rapproché ce territoire des grands bassins d'emplois. Cette mobilité récente de la société a participé à la mutation de ce territoire initialement considéré comme rural.

Il est d'abord devenu rurbain, par une urbanisation à dominante résidentielle, constituée de maisons individuelles concentrées en vallée d'Eure. Puis les échanges économiques se sont amplifiés avec la croissance de la mobilité individualisée qui a redistribué les cartes en termes de localisation des activités économiques à l'échelle de l'intercommunalité. Jusqu'à la fin des années 1990, l'activité économique industrielle est située autour des unités urbaines de la vallée de la Seine, à l'image de celle de Gaillon-Aubevoye. Les échanges y sont facilités par la présence de la Seine, infrastructure historique pour le transport de marchandises, et la ligne de chemin de fer Paris-Rouen-Le Havre. Avec l'ouverture à l'urbanisation économique et résidentielle du plateau de Madrie, le territoire devient métropolisé. Même si l'agriculture reste visuellement dominante, on peut constater l'émergence de zones d'activités à chaque point de connexion à l'autoroute A13. Par cette localisation, elles bénéficient d'échanges privilégiés au plan international, reliant Paris et l'un des principaux ports français, Le Havre. Le changement d'échelle dans les modalités d'échange est incontestable. Il se traduit par des « capacités d'interconnexion entre acteurs économiques (et autres types d'acteurs) indépendamment de toute proximité spatiale[221] ». Cette urbanisation récente, vieille d'à peine trente ans, s'installe en outre sur des terres agricoles pourtant reconnues comme fertiles en cet endroit. L'implantation de ces nouvelles plateformes urbanisées et connectées modifie l'offre d'emploi au regard des activités plus anciennes. L'urbanisation résidentielle suit progressivement cette logique, confirmant l'injonction de mobilité dans cette société locale. Le maillage du territoire par les infrastructures de transport en est également modifié. On constate une concentration des voies de circulation, avec la dépréciation du réseau secondaire (chemins vicinaux notamment) et la disparition de voies de chemin de fer encore actives il y a trente ou quarante ans.

---

[220] Source : Cartographie du comptage routier, DREAL Normandie.
URL : http://normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Trafic_routier_2013.pdf

[221] Cynthia GHORRA-GOBIN, « Le gouvernement des « espaces métropolisés ». Refonder la relation entre l'État et le territoire national », *in Esprit*, n°2 Février 2008, p. 165-175, p.168.

La mobilité et la transformation du profil sociodémographique des habitants

Cette mobilité, qui apporte un réel essor économique à ce territoire, bouleverse l'organisation locale. On constate par exemple la réduction progressive du taux de résidence secondaires dans le terrain d'étude depuis les années 1970[222]. Cette observation traduit deux tendances. D'une part l'installation définitive des propriétaires de résidences secondaires désormais retraités qui participent d'une économie présentielle que nous développerons plus loin. D'autre part, ce constat marque une augmentation de la population résidentielle et le désintérêt de ce territoire comme lieu de villégiature, devenu trop proche des agglomérations. Cette nouvelle séquence de mobilité résidentielle intervient sur les modes de vie, compte tenu des temps de transports quotidiens qu'elle impose et du budget qu'on lui consacre.

Bien que peu évoqué dans le discours des Maires interrogés, l'enjeu du déplacement, de la circulation quotidienne de la population est un enjeu pour l'intercommunalité. Deux actions sont mises en avant par son président lors de l'entretien : la mise en place d'une aire de covoiturage à proximité immédiate de l'échangeur avec l'A13, et la rénovation de la gare de l'unité urbaine, permettant de rejoindre Rouen en 35mn et Paris en 1h. La première, qui se traduit concrètement par la réalisation d'un parking à proximité immédiate de la sortie de l'autoroute, consiste à soutenir et à encadrer une organisation spontanée des déplacements par les habitants. Cette dernière s'explique dans une visée économique : limiter le coût du déplacement dans le budget familial. Ici, l'intercommunalité institutionnalise une pratique initiée par la population, et qui répond à un besoin réel. L'action de l'intercommunalité entre dans la logique du Grenelle de l'Environnement[223] en limitant les déplacements individuels. C'est aussi le cas pour la seconde, qui émane d'une action conjointe de l'intercommunalité et de la SNCF. Si le président de la CCEMS utilise le terme de « pôle multimodal[224] », pour qualifier la gare après restructuration, les services techniques évoquent «la rénovation d'une gare un peu vieillotte » lors de l'entretien. Pour cette gare située dans la zone industrielle de l'unité urbaine et éloignée des habitations, l'observation des pratiques après travaux témoigne

[222] En moyenne 25% de résidences secondaires en 1975 contre 7% en 2012. Source : Insee.

[223] Rencontres politiques organisées en France pendant l'année 2007 pour définir les futures actions politiques en faveur du développement durable.

[224] Terme employé par le président de la CCEMS. A l'issue de la restructuration, le site propose deux parkings automobiles de plus de 200 places chacun, 5 bornes de recharge pour des véhicules électriques, un garage à vélo, un arrêt de bus reliant le centre de l'unité urbaine à la gare.

d'un usage des services à disposition, même si le bus ne présente pas un taux de remplissage satisfaisant pour le président. Lors de ces deux entretiens, l'impact social et environnemental de ces actions en faveur d'une mobilité à grande échelle et dédiée principalement aux actifs est peu abordée.

Mobilité et inclusion sociale dans les espaces du rural métropolisé

Ces nouveaux aménagements dédiés à la voiture individuelle ont engendré l'imperméabilisation de surfaces agricoles sur le plateau ou inondables en vallée de Seine. D'un point de vue urbain, ces aménagements modifient la localisation des lieux d'échanges qui sont désormais excentrés des lieux de vies et inaccessibles à ceux qui ne peuvent se déplacer. Aucun dispositif public n'est en effet prévu pour amener les populations depuis les villages vers ces lieux d'échange et d'activité. Ces nouveaux aménagements visent donc une catégorie de la population. Ils témoignent en outre de la nécessaire mobilité des habitants. Les dispositifs financiers qui conditionnent le coût de transport sur ces grands axes, péages pour l'autoroute et pass Navigo de l'Ile de France pour le rail, participent aussi à cette forme de ségrégation sociale et spatiale. Par les limites immatérielles qu'ils constituent, ils s'apparentent à un filtre. Seuls les ménages les plus aisés, disposés à consacrer un peu plus de moyens financiers à leur déplacement, franchissent ces seuils pour s'installer au-delà. Ces dispositifs financiers participent à favoriser l'implantation d'une population active et aisée qui contribue à la richesse économique de ce territoire. Toutefois, l'offre de service à proposer à cette population est peu saisie par les élus municipaux des villages. Elle est même parfois vécue comme une contrainte. Est-ce une volonté de conserver la dimension rurale des villages pour ne pas faire « comme dans les villes » ? Ou bien est-ce l'absence de moyens d'actions ou encore l'absence de prise de conscience de l'impact économique – et fiscal - généré par ces actifs migrateurs ?

Les nouvelles techniques de communication : mobilité immatérielle et recomposition spatio-temporelle

Les entretiens auprès des Maires, couplés à une observation *in situ* du terrain, ont révélé de nouveaux usages peu repérés dans les données statistiques locales. Pratique émergente, le travail à domicile est peu perceptible comparativement au nombre d'actifs qui se

déplacent quotidiennement. Il est néanmoins représentatif d'une diversité de situations qui participent à la dynamique locale, en termes d'urbanisation, d'aménagement du territoire et de ressources économiques.

On peut distinguer deux types de travail à domicile qui mobilisent les échanges avec les agglomérations voisines :

- Les salariés ayant bénéficié de l'autorisation de leur employeur pour effectuer une partie de leur temps de travail chez eux (télétravail partiel),
- Les dirigeants d'entreprises qui, par leur type d'activités, peuvent localiser leur siège social là où ils souhaitent résider.

Les nouvelles organisations du travail à domicile

La première catégorie concerne des professions qui ne nécessitent pas une présence obligatoire et quotidienne dans des locaux dédiés. Ce sont des professions intermédiaires, aux revenus moyens ou supérieurs. Il s'agit principalement d'activités tertiaires : comptabilité, informatique, représentant commercial, dont le siège principal est situé dans les agglomérations voisines. Les conditions d'accès et le temps de déplacement quotidien ont généré cette organisation du travail relativement nouvelle bien que déjà annoncée dans les années 1970[225]. Les bénéficiaires du télétravail[226] disposent d'une présence d'un à trois jours ouvrables par semaine à leur domicile, dans les communes rurales. Ces dernières accueillent sans vraiment le savoir des actifs.

Bien que la majorité des salariés organisés ainsi en soient satisfaits[227], la pratique du télétravail, pour pouvoir perdurer dans le temps, se réalise souvent sous certaines conditions énoncées par l'employeur et parfois demandées par l'employé. Ces demandes correspondent à la définition d'un espace de travail qui se caractérise par la mise à disposition d'un bureau et d'une connexion à l'internet et le déplacement du salarié dans un lieu dédié au télétravail pour que l'employeur s'assure que le temps de travail soit

---

[225] NILLES J., *The Telecommunications–Transportation Tradeoff: Options for Tomorrow*, New York: John Wiley & Sons, 1976. Cité par Anne AGUILERA, Virginie LETHIAIS, Alain RALLET, « Le télétravail : sortir de l'impasse », *in Métropolitiques*, revue en ligne, mis en ligne le 8 décembre 2014, 5 p.
[En ligne] consulté le 2 novembre 2015, URL : http://www.metropolitiques.eu

[226] « Travail salarié qui aurait pu être réalisé dans les locaux de l'employeur mais qui est effectué régulièrement hors de ses locaux (au domicile ou dans un bureau distant), à une échelle généralement locale ou régionale ». Cette définition synthétise des définitions institutionnelles similaires.
Source : *Ibid.*, p.1.

[227] Source :*Ibid.*

respecté ou la tâche accomplie. Cet espace, disponible à la location horaire, journalière ou hebdomadaire, est aussi pour le salarié un lieu de sociabilité différent de celui de son habitation.

A l'initiative d'habitants accompagnés ensuite par la collectivité, certains territoires ruraux proposent ces lieux pour répondre à ces différentes attentes. C'est le cas dans la commune de Boitron, dans l'Orne, où l'initiative a été lancée par un informaticien venu s'installer avec sa famille[228]. Ce professionnel explique et souligne la nécessaire implication des élus locaux pour la réussite de ce projet, à commencer par la mise à disposition d'un local et la prise en charge des différents services offerts (électricité, chauffage, téléphone et accès internet, commodités d'usage). Ce dispositif s'est développé par la volonté des usagers de se faire connaître et de participer à la vie communale. Ces professionnels-usagers du dispositif proposent, sous forme associative, des activités aux habitants de la commune : cours informatique (de l'initiation au codage), réseau de connaissances à disposition des chercheurs d'emploi, formations. Ce projet offre à la petite commune rurale une nouvelle vie sociale, contrant l'idée d'une « cité dortoir ». Cette attente est difficilement perceptible à travers les études statistiques et est peu considérée dans les Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) communaux. Selon l'exemple ci-dessus, elle est pourtant représentative des besoins d'une partie de la population et génératrice d'une activité locale de proximité. Le télétravail reste toutefois exercé par une faible partie des salariés, puisque 7% des actifs sont concernés[229]. La faiblesse de ce taux s'explique par un encadrement juridique peu adapté, ni pour l'employeur, ni pour le salarié. « Résultat : les pratiques informelles de télétravail dans le cadre de petits arrangements quotidiens ou hebdomadaires se développent au détriment du télétravail officiel qui est le seul comptabilisé[230] ». Comme J. Nilles le pressentait dans les années 1970, le télétravail peut être perçu comme un moyen pour limiter les déplacements et, dans les espaces peu denses dénués de transports collectifs, comme une manière de « gérer » la mobilité. A condition qu'il soit accompagné de politiques publiques *ad hoc*.

---

[228] Boitron est une commune de 345 habitants, qui dispose d'un télécentre, créé en 2010 dans l'ancienne école. http://telecentre-boitron.com/

[229] Anne AGUILERA, Virginie LETHIAIS, Alain RALLET, *Op. Cit.*, p.2.

[230] *Ibid.*, p.3.

L'installation d'entreprises « à la campagne »

La seconde catégorie vise plutôt des dirigeants de Petites et Moyennes Entreprises (PME) qui ont pu, par le biais de dispositions diverses, délocaliser la gestion de leurs affaires dans un lieu différent de celui où se passe réellement leur activité. C'est le cas pour un gérant d'une entreprise de transport de marchandises de luxe et pour un autre dirigeant de plusieurs hôtels en France. L'un comme l'autre ont installé le siège de leur(s) entreprise(s) à leur domicile et emploient localement 1 à 2 personnes pour effectuer des tâches de secrétariat, gestion ou comptabilité. Ils se déplacent une à deux fois par semaine pour leurs besoins professionnels mais effectuent la majorité de leur travail depuis leur résidence principale. Leur famille réside dans ces villages de moins de 1000 habitants et usent des services de proximité pour leur vie quotidienne.

Ces situations peuvent paraître ponctuelles, voire anecdotiques, mais elles révèlent là encore une activité économique génératrice d'emplois locaux qualifiés. Elles se fondent dans un tissu résidentiel qui ne révèle en rien ces aspects. Ces cas sont probablement minoritaires sur la totalité des actifs et sont difficilement repérables. Les personnes citées ont été rencontrées dans un cadre professionnel pour adapter, agrandir ou réorganiser le logement en vue d'exercer au mieux cette activité.

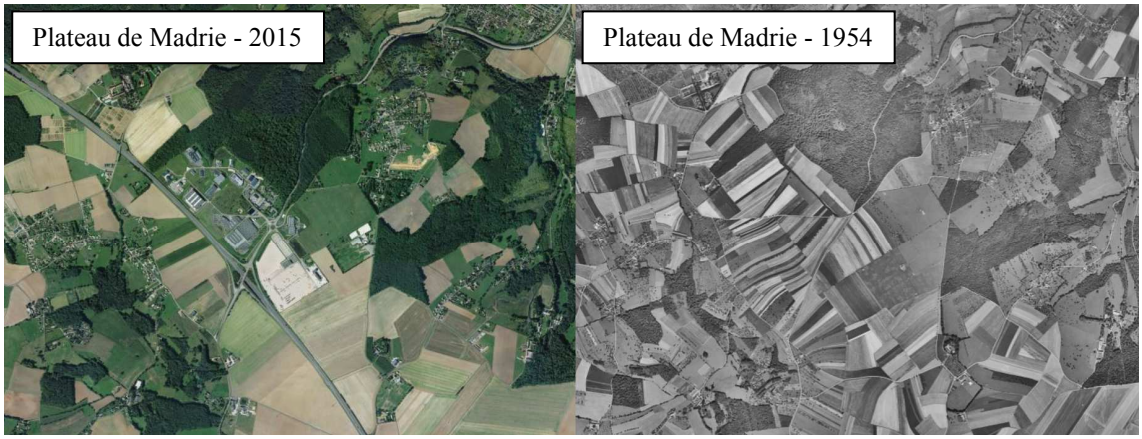
Ces deux formes de travail mettent en lumière une mixité fonctionnelle masquée, non révélée par la forme du bâti, dans ces communes de l'espace rural métropolisé souvent considérées avant tout comme résidentielles. La proximité d'infrastructures performantes, d'abord matérielles, comme les routes et les voies ferrées puis immatérielles, via les télécommunications, offre des échanges à une échelle nationale voire internationale. Ces échanges conditionnent l'économie de proximité et influent sur la catégorie socio-professionnelle des habitants, sur leurs pratiques et leurs besoins. Les infrastructures de communications, réelles ou virtuelles, agissent sur les organisations sociales et spatiales de ces territoires. Les nouvelles techniques de communication réorganisent les formes de l'activité économique sur le territoire de l'espace rural métropolisé, à l'image des autoroutes pendant la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

Comme certains l'ont évoqué pour l'énergie[231], pouvons-nous parler de relocalisation d'activités économiques, du moins partielles, dans les communes de l'espace rural

[231] Fanny LOPEZ, *op. Cit*.

métropolisé grâce aux échanges dont elles bénéficient avec les agglomérations voisines ? Même si aujourd'hui les pouvoirs locaux perçoivent ces nouvelles pratiques, elles sont peu appréhendées à travers l'aménagement du territoire, tant dans l'offre de service que dans la prise en compte de la richesse économique qu'elles génèrent. Les objectifs énoncés dans les PADD se rapportent souvent à des formulations conventionnelles qui visent à créer de nouvelles zones d'activités artisanales, pour la majorité d'entre elles situées en périphérie du tissu urbain existant, sur des terres agricoles. C'est aussi ce que relève le rapport de présentation du SCoT : « Globalement, (...) le territoire du SCoT est dynamique en termes de création d'emplois (développement de zones d'activités)[232] ». Il ne mentionne pas les effets d'une économie présentielle pourtant bien présente dans les petites communes de l'intercommunalité que nous développerons plus loin.

[232] p. 34 du Rapport de présentation approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010.



Source : IGN Remonter le temps (remonterletemps.ign.fr)

Figure 13 - Evolution des activités économiques.

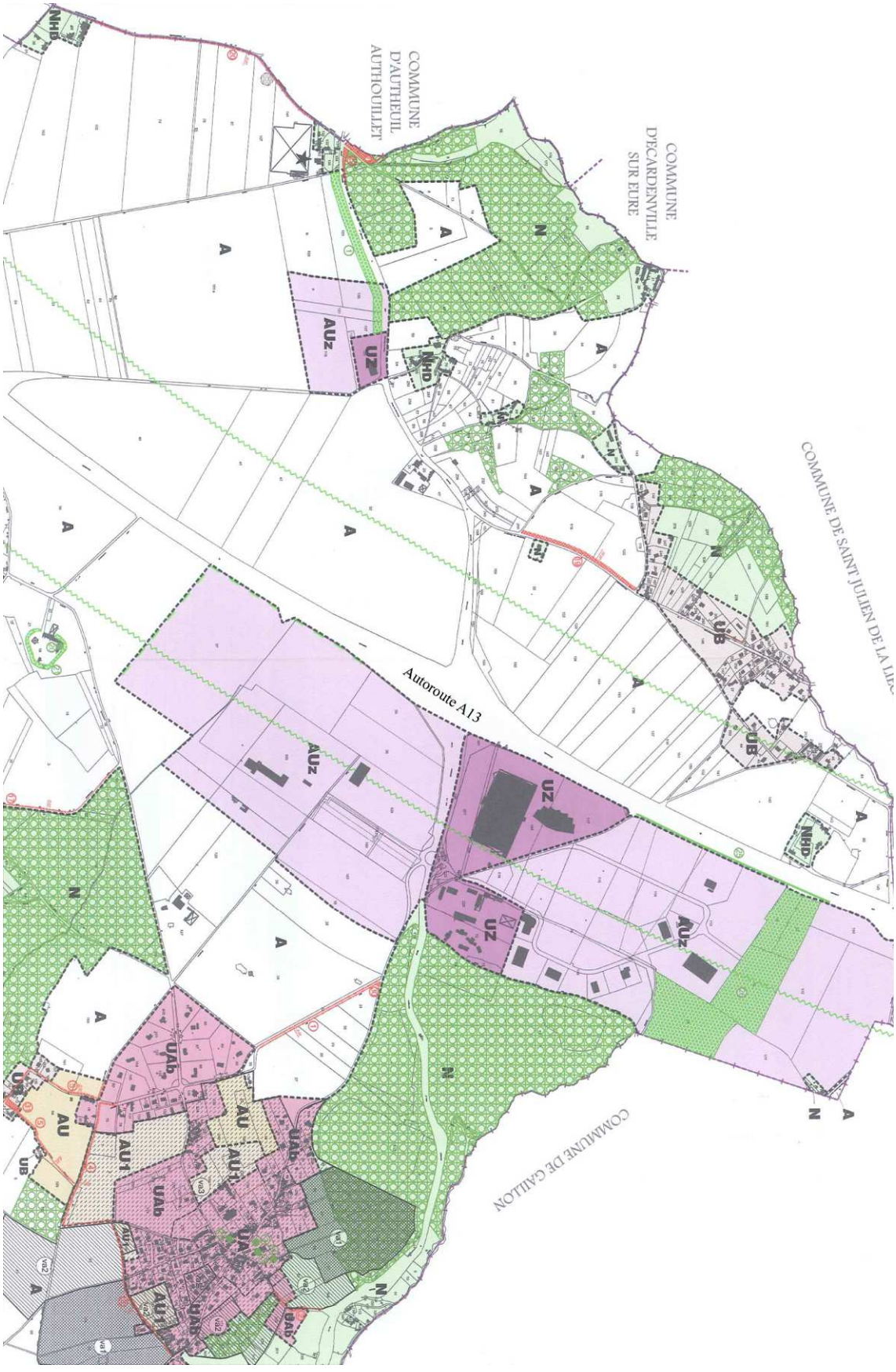


Figure 14 - Extrait du PLU de Saint Aubin sur Gaillon, secteur de Madrie (2010).

b) Solidarités et/ou concurrences intra et inter-territoriales

La question des échanges s'intéresse aux jeux d'acteurs et d'échelle, notamment entre les différents niveaux de décisions de l'échelon local. Les intercommunalités entre elles négocient ou se fédèrent selon le domaine d'action concerné. Du point de vue du développement économique, il s'agit plutôt de concurrences entre territoire[233]. Elles rivalisent de mesures pour mettre en avant leur attractivité : dispositifs fiscaux, aménagements de nouvelles zones d'activité toujours plus accessibles... Cette tendance s'explique par l'émergence d'une « économie globale[234] », où l'Etat ne peut à lui seul assurer l'attractivité, défendue alors au niveau territorial.

Lorsqu'il s'agit de la défense de l'identité du territoire face à l'emprise des métropoles voisines, on assiste plutôt à des coopérations. L'enjeu est de préserver les services et les aménités locales. Dans les deux cas, on peut parler d'échanges linéaires, au même niveau de décision, entre les intercommunalités. Ce fait est aussi remarquable à l'échelon communal lorsqu'il s'agit d'ouverture / fermeture de classes dans une école ou d'enjeux économiques ou sociaux, pour l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser ou la construction de logements aidés. A une échelle plus grande, les échanges entre collectivités urbaines et collectivités rurales sont aussi perceptibles. Les espaces agricoles sont par exemple le réceptacle des déchets urbains, comme le décrit le géographe José Serrano à propos de l'agglomération Tourangelle[235]. L'existence d'un SCoT qui chaperonne les documents d'urbanisme communaux agit aussi sur les décisions municipales en matière d'aménagement du territoire. Ces positionnements, incités ou influencés par des facteurs externes, et notamment des politiques d'envergure régionale ou nationale, conditionnent l'organisation spatiale du territoire. Ce sont des rapports dont l'aspect hiérarchique peut être remis en question.

---

[233] La lecture du SCoT de l'intercommunalité voisine, la Communauté d'Agglomération des Portes de l'Eure (CAPE) dont la centralité urbaine est aussi située en vallée de Seine a une vingtaine de kilomètre de l'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye, renseigne sur ce phénomène de concurrence, puisqu'il pose la question d'un port relais tout en indiquant que le projet est aussi en réflexion par la CCEMS.

[234] « L'une des spécificités majeures est de s'organiser autour de l'espace virtuel offrant des capacités d'interconnexion en dehors de tout principe de localisation ».
Source : Cynthia GHORRA-GOBIN, op. Cit., p.168.

[235] José SERRANO, « Exportation des déchets et solidarité spatiale entre la ville et son espace périurbain. Le cas de Tours », *op. Cit.*

Les effets des recompositions territoriales sur l'aménagement spatial

Lors de sa création il y a une quinzaine d'années[236], la définition du périmètre de l'intercommunalité s'est basée sur deux cantons existants : Gaillon et Gaillon – campagne. Lors des entretiens, certains Maires de petites communes éloignées de cette centralité ont questionné ce périmètre, déclarant se sentir « plus proches » d'autres unités urbaines environnantes et situées à moindre distance. Ces propos ont été recueillis en 2012/2013, soit dix ans après la création de la CCEMS. On peut se demander si cette remarque ne traduit pas un désaccord entre les politiques de l'intercommunalité et les volontés communales.

Quels critères pour délimiter l'intercommunalité ?

Au-delà de ces déclarations politiques, il s'avère que certaines communes bénéficient d'une meilleure desserte par les infrastructures routières vers d'autres unités urbaines du département. La centralité de l'intercommunalité n'est pas ressentie comme une évidence, mais plutôt comme un fait imposé par des logiques urbano-centrées peu caractéristiques des pratiques locales.

Les stratégies de mobilité et d'échanges sont pour les habitants très individualisées voire même différenciées selon les besoins journaliers (entre le travail, les loisirs et la consommation). L'attraction théorique par des logiques de centralités collectives n'est plus pertinente[237]. Il semble en être de même pour les solidarités intercommunales qui s'organisent plus en fonction des besoins que de la géographie et des découpages administratifs. Des regroupements communaux ont précédé la création de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine, ciblés sur des compétences particulières, que les municipalités, par leur taille et leurs moyens techniques et/ou financiers, ont du mal à assumer seules. On peut citer par exemple l'approvisionnement en eau potable gérée par un syndicat d'eau intercommunal, l'organisation scolaire ou la gestion des déchets ménagers. Ces coopérations ont été reprises ou non lors de la création de la CCEMS, selon les compétences et les niveaux de priorité décidés en conseil communautaire. L'adduction en eau potable a été mutualisée à l'échelon de la communauté de communes et confiée en fermage à une entreprise privée spécialisée. Des conséquences financières et

[236]La Communauté de Communes a été créée officiellement 1er décembre 2002 par arrêté préfectoral du 25 novembre 2002.

[237] Mohammed HILAL & Yannick SENCEBE, *op. Cit*.

fiscales sont sous-jacentes, mais d'un point de vue spatial, le changement n'est pas remarquable. Pour les écoles, les SIVOS[238] existants ont été maintenus, et l'organisation scolaire a plus ou moins résisté à la création de la CCEMS. Cette solidarité entre municipalités volontaires pour préserver ne serait-ce qu'une classe dans chaque village est représentative de l'enjeu que constitue la présence d'une école pour les communes rurales (cet aspect sera développé plus longuement dans un chapitre suivant). La gestion du centre de tri créé dans les années 1980 par les communes de la vallée d'Eure, autour d'un SIVOM[239], a été reprise en régie par les services techniques de la CCEMS. Le projet de création d'un réseau d'assainissement collectif pour l'ensemble de ces mêmes communes, pourtant bien avancé et presque financé dans les années 2000 à quant à lui été relégué au dernier plan[240].

La question du traitement des eaux usées est pourtant une véritable problématique qui influe sur l'aménagement spatial de ces communes. Le système de traitement des eaux usées est ici utilisé comme moyen de ségrégation sociale par le prix du foncier. Si l'assainissement collectif peut perpétuer l'étalement urbain dans une logique d'urbanisme de réseau[241], l'assainissement individuel peut être prétexte à maintenir des terrains à bâtir de grande superficie dans les documents d'urbanisme[242]. Arguant qu'un assainissement autonome nécessite une surface importante, certaines communes ont imposé des superficies minimales pour les terrains à bâtir de plus de 2000m². Dans le cadre du SCoT

---

[238] Un syndicat intercommunal à vocations scolaire (SIVOS) est un EPCI en charge de la gestion et du fonctionnement des écoles, pouvant entre autres, organiser les services périscolaires.

[239] Un syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) est un EPCI qui exerce des responsabilités variées, transférées par les différentes communes, souvent du même canton. Il est piloté par les élus des communs membres qui en organisent les actions.

[240] L'appel d'offre pour la construction de ce centre de traitement est en cours, soit 17 ans après la création de la CCEMS, et presque 25 ans après le premier projet (source : élus municipaux).

[241] Jérôme ROLLIN, « Le périurbain, théâtre d'innovations. Les pratiques professionnelles dans le domaine de l'assainissement individuel », *in Métropolitiques*, revue en ligne, mis en ligne le 3 décembre 2012, 6p. [En ligne] consulté le 15 décembre 2012, URL : http://www.metropolitiques.eu.

[242] L'article 5 du PLU (et du POS) définit la superficie minimale des terrains à bâtir. On relève en moyenne des surfaces minimales à 1500m², pouvant aller à 3000m² dans des hameaux de certaines communes de la vallée d'Eure. La loi Solidarités et Renouvellement Urbain de 2000 a décrété la suppression de cet article, dans le cadre de la transformation des POS en PLU. La loi Urbanisme et Habitat de 2003 a annulé cette disposition pour les communes dénuée d'assainissement collectif. La loi ALUR a définitivement supprimé cet article du règlement écrit du PLU.

[242] POS mis en révision pour être transformé en PLU au moment des entretiens en 2012/2013.

cette taille minimale est désormais réduite[243] à 800m², même si les documents communaux ne sont pas conformes à cette mesure.

Le transfert de compétences entre les communes et l'intercommunalité a figé cet enjeu environnemental pendant près de vingt ans. En dehors des constructions récentes et des lotissements dotés de leur propre micro-station, les systèmes autonomes sont souvent obsolètes, peu efficaces et les rejets dans les nappes phréatiques sont d'usage fréquent. L'incitation engagée par le gouvernement dès les années 1980 pour le regroupement en intercommunalités a bouleversé les solidarités établies par les communes de leur propre initiative.

Fiscalité, équipements et concurrences communales

La réforme des intercommunalités des années 2000 a également provoqué une réforme de la fiscalité locale. Ce regroupement en communauté de communes a eu un impact sur les revenus des collectivités locales. En conséquence les investissements et les orientations locales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ont évolué. Antérieurement à ce nouvel échelon administratif, les communes percevaient directement les revenus de leur imposition, que ce soit pour les habitations ou les entreprises. Les petites communes en périphérie de Gaillon-Aubevoye ont accueilli dans les années 1970 de grandes industries nationales[244]. Elles sont dotées d'équipements publics de qualité et relativement disproportionnés par rapport au nombre d'habitant : stade, salle communale, salle de mariages, jardin public... La réforme de la fiscalité lors de la création de la communauté de communes a redistribué les cartes en matière de revenu, imposant une forme de solidarité intercommunale. Les impôts et taxes d'aménagement sont désormais gérées par la CCEMS, puis redistribués entre les municipalités membres, au regard de leurs investissements, de leurs équipements, du nombre d'habitants. Cette répartition se veut plus équitable et en rapport avec les orientations de développement émises au niveau du SCoT. Elle est néanmoins ressentie comme « un détournement de revenu » par les communes où sont installées ces industries.

---

[243] Les services techniques (urbanisme et assainissement) de la CCEMS défendent des alternatives d'assainissement autonome moins consommateurs d'espace, mais plutôt couteux tels que la micro-station.

[244] Comme par exemple le centre d'essai de Renault, basé en grande partie sur le territoire communal de Vieux-Villez ou l'entreprise Syngenta implantée à Saint Pierre la Garenne. Cette usine chimique propose des produits et des services destinés aux usages agricoles (traitements phytosanitaires). Elle est installée en bord de Seine.

Cette réorganisation de la distribution des richesses transforme les stratégies communales. Il n'y a plus vraiment d'intérêt à accueillir des grandes entreprises. D'une part, elles sont sources de nuisances environnementales et sonores. D'autre part, les revenus qu'elles rapportent sont partagés avec des communes éloignées, sur le plateau de Madrie ou en vallée d'Eure, que certains Maires ont même du mal à localiser. La solidarité intercommunale, fiscale entre autres, bien qu'affichée par la présidence de la CCEMS, semble ici mal perçue et peu fédératrice.

Le développement urbain intercommunal : entre centralité et égalité territoriale

L'insatisfaction vis-à-vis de la CCEMS est un élément récurrent dans les entretiens menés auprès des élus des petites communes. Ces derniers évoquent le sentiment d'être exclu des décisions, « prises pour la ville ». Nombre d'entre eux ont évoqué le sentiment d'être « dépouillés » de leurs compétences, ne leur restant plus que « l'urbanisme, les mariages, les décès et les chiens écrasés ». Ces Maires sont élus de communes aux caractéristiques semblables : une accessibilité difficile par leur éloignement des grands axes routiers et une urbanisation pavillonnaire qualifiée comme un phénomène nuisible à leur cadre de vie. Cependant le sentiment que l'intercommunalité « profite plus » à l'unité urbaine qu'aux petites communes est un élément partagé par une majorité d'élus. Pour illustrer cela, citons par exemple la réalisation d'une usine de méthanisation dans la zone industrielle de l'unité urbaine. A l'initiative de la CCEMS, celle-ci produit le chauffage des équipements urbains, notamment la piscine, et des quartiers environnants (logements sociaux des années 1970 principalement). Critiquant ce projet qu'ils ont indirectement financé, les Maires des petites communes regrettent que l'assainissement collectif ne progresse pas aussi rapidement dans leur territoire.

Ce sentiment est aussi perceptible pour les questions de développement urbain. Plusieurs points sont ciblés : objectifs de densité, forme urbaine ou encore pourcentage de réalisation de logements sociaux dans une opération d'urbanisme. Ces orientations décrites dans le SCoT sont ressenties comme imposées, sans réelle prise en compte des ambitions des Maires sur cette question. Elles s'accompagnent, selon certains, d'incitations et de dotation en équipements pour les municipalités suivant

scrupuleusement ces directives[245]. L'incompréhension de certains élus se porte aussi sur l'inadaptation des services mis en place pour leurs communes rurales. Il s'agit principalement de la gestion des voiries, notamment le déneigement et le balayage semestriel des routes communales. Compte tenu de la configuration des rues, souvent sans trottoirs et aux accotements enherbés, et de la fréquentation par des engins agricoles, ce dispositif est peu adapté. Justifiant leur choix par les réactions hostiles des concitoyens, des élus de communes rurales reprennent à leur charge cette compétence. Ils font le choix de se débrouiller seul ou avec les communes voisines, faisant appel aux agriculteurs pour les assister : mise à disposition des engins, utilisation des chemins vicinaux plutôt que des voiries pour circuler, etc…. Interrogé sur ces dysfonctionnements en 2012, le président de la CCEMS admet la difficulté à trouver un consensus et note l'absence de visibilité temporelle et spatiale de certains élus. Sur ce point, les entretiens confortent son propos. Il est difficile pour certains élus d'ouvrir au-delà de leur frontière municipale la problématique du développement urbain et de considérer leur territoire dans une logique plus globale d'aménagement.

Faire fonctionner une intercommunalité de petites communes rurales

L'intercommunalité est souvent présentée par les échelons nationaux comme un moyen de réduire les dépenses et un outil de proximité au service des petites communes. Cependant, elle impose aux Maires un investissement supplémentaire, pour se rendre aux réunions, se former, investir les différentes commissions qui régissent le quotidien de leurs citoyens. Ce niveau de décision supplémentaire, considéré comme un intermédiaire, révèle aussi des jeux d'acteurs. Il traduit des négociations et des luttes de pouvoir interne pour défendre au mieux les intérêts communaux, dont le résultat dépend de la capacité des Maires à se rendre disponibles pour ces débats. Les Maires des communes-centre, ont des indemnités qui leur permettent d'être élus à plein temps tandis que les autres sont actifs ou retraités, avec moins de temps ou d'énergie dédiés à leur fonction. Cet aspect accompagne les actions en matière d'aménagement, basées sur la prédominance de la ville sur la campagne. Ces pratiques s'appuient également sur des logiques

[245] Installation d'une aire multisport pour les communes qui respectent le SCoT. Sur ce sujet, une Maire récalcitrante, qui ne met pas en œuvre les orientations du SCoT indique qu'elle en est « privée, par ce qu'elle est mauvaise élève ». Le SCoT prévoit une croissance urbaine de la commune et la création de logements sociaux, ce que la Maire ne souhaite pas.

démographiques. Le nombre de membres du conseil communautaire par commune est par ailleurs défini proportionnellement, ce qui permet un pouvoir de décision plus important pour les communes de l'unité urbaine malgré la majorité de petites communes rurales dans le périmètre intercommunal. La dotation est aussi déterminée en fonction du nombre d'habitants. Ces aspects témoignent d'une volonté d'égalité de traitement plus que d'équité.

La difficulté à trouver des modèles de développement et d'aménagement durable pour ces communes est aussi réelle. Le président de la CCEMS cite par exemple la difficulté de mettre en place un système de transport collectif dans ces territoires. La tentative de transposer le modèle urbain du transport collectif s'est soldée par une démonstration de l'inefficacité de ce système dans ces espaces peu denses et étendus. Le dispositif n'est pas utilisé par les habitants et met en cause sa rentabilité. Les alternatives sont peu nombreuses. Le transport à la demande, en service depuis quelques années, constitue une offre différente qui reste chère, peu utilisée et difficile à généraliser. L'intercommunalité a néanmoins institutionnalisé des pratiques émanant des habitants eux-mêmes, comme la création d'aires de co-voiturage, à la sortie de l'A13.

L'expérience d'une intercommunalité vieille de dix ans relatée ici à partir des élus, questionne. D'une part, elle interroge la pertinence du périmètre unique pour organiser toutes les compétences de l'aménagement spatial. Celui-ci est finalement dilaté, réduit, étendu, selon les sujets abordés : école, transport, activité économique,… La dimension environnementale du développement durable est d'ailleurs peu abordée à ce niveau, relevant de protections de rangs supérieurs. D'autre part, ce nouvel échelon administratif réorganise la gouvernance locale. Le Maire est élu par les habitants inscrits sur les listes électorales municipales[246]. C'est un citoyen qui consacre une partie de son temps, souvent très conséquente dans ce type de commune, à administrer la vie quotidienne et son devenir à moyen-long terme. La création de l'intercommunalité lui impose un investissement encore plus grand : obligation d'une certaine façon à se professionnaliser pour assister aux conseils communautaires et aux diverses commissions. Dans ces dernières, les décisions sont prises à la majorité des présents, ce qui permet d'agir même

[246] Depuis 2014 seulement, les élections municipales permettent l'élection des membres qui siègeront au conseil communautaire et aux commissions intercommunales. Jusqu'ici, la nomination était décidée en conseil municipal.

lors de l'absence de plusieurs membres. Une sorte de glissement s'opère, d'une gestion municipale, « bricolée » mais représentative du vote des habitants, vers une gestion intercommunale, composée d'un conseil communautaire rarement complet et nantie de compétences techniques souvent peu formées aux spécificités du rural.

Les orientations urbaines du SCoT face aux objectifs communaux.

Le SCoT a été approuvé en 2010, huit ans après la création de la CCEMS et a fait l'objet d'une évaluation environnementale en 2012. Les orientations des études engagées dès 2006 sont directement en lien avec les raisons de la création de l'intercommunalité. Le rapport de présentation du SCoT témoigne de cette concurrence interterritoriale et précise : « La compréhension du projet de SCoT proposé nécessite de rappeler la genèse de la Communauté de Communes qui a été créée pour impulser un développement économique souhaité par les élus plutôt sur le territoire communautaire que sur les territoires limitrophes[247] ».

Un développement économique privilégié, en concurrence avec les intercommunalités voisines.

L'ambition de porter le développement du territoire autour de la dimension économique est manifeste. Cette thématique prime comme élément fédérateur : renforcer l'attractivité du territoire est le premier axe du PADD du SCoT. L'ensemble des actions énoncées dans le rapport de présentation du SCoT sont au service du développement économique[248]. La dimension économique est au centre de la politique d'aménagement du territoire de la CCEMS. On peut s'interroger sur sa compatibilité avec les enjeux du développement durable énoncés en introduction. Trois types d'interventions structurent le scénario retenu, dit « avec impulsion des élus[249] » :

- la requalification des zones industrielles existantes en vallée de Seine,
- la création d'une zone d'activité sur le plateau de Madrie, à la connexion de l'A13,

[247] p.111 du rapport de présentation du SCoT approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010.
[248] « Le scénario d'aménagement retenu par les élus de la Communauté de Communes Eure-Madrie-Seine pour les dix prochaines années (horizon 2016) est fondé sur une volonté de poursuivre le développement du territoire, principalement en matière de développement économique (objectif de rééquilibrer le rapport habitat/emploi), tout en respectant les éléments identitaires d'Eure-Madrie-Seine ».
Source : Rapport de présentation du SCoT approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p. 105.
[249] *Ibid.* p.106.

- le développement à moyen et plus long terme en vallée de l'Eure et en vallée de Seine de zones d'activité de moindre envergure.

Les deux premières actions engendrent une urbanisation en relation directe avec les infrastructures de transport existantes (fleuve et chemin de fer pour la première, A13 pour la seconde). Les deux dernières actions s'inscrivent aussi dans une logique d'urbanisation nouvelle, sur du foncier agricole ou naturel, contraire aux logiques de renouvellement urbain. Ici les critères de l'attractivité économique ont primé sur les enjeux environnementaux. Les documents du SCoT n'évoquent pas d'orientations précises sur ces friches industrielles, certes vétustes et moins accessibles mais déjà bâties que l'on peut observer en vallée de l'Eure. Ils mentionnent juste la possibilité d'y permettre tout type d'activité dans les PLU.

Le SCoT privilégie une urbanisation à court terme sur le foncier agricole du plateau de Madrie et à plus ou moins long terme en vallée. Le rapport de présentation tire un bilan prévisionnel de consommation foncière qui va dans ce sens. La programmation étalée sur dix ans (2006-2016) prévoit davantage d'hectares urbanisés pour le développement économique (165ha) que pour le logement (150ha).

La forme du développement urbain résidentiel

Le deuxième objectif annoncé est la construction de nouveaux logements avec un rythme plus soutenu que les dernières années : 211 logements par an contre 144 logements par an entre 1990 et 1999 et 193 logements par an entre 1999 et 2004[250]. La volonté est d'accueillir de nouveaux habitants et de diversifier l'offre de logement[251]. Pour atteindre ces prévisions, le rapport de présentation propose une répartition chiffrée du nombre de logements à construire par an pour chaque commune, selon une catégorisation des communes. Cette répartition s'appuie sur une observation urbano-centrée du territoire qui propose une hiérarchie conventionnelle, de l'unité urbaine à la commune rurale. Le chapitre relatif à l'organisation urbaine précise : « Deux **pôles structurants** rayonnent sur le territoire du SCoT : Aubevoye et Gaillon. Des **espaces de développement**

[250] *Ibid.* p.125.

[251] 88% des logements du territoire intercommunal sont de type individuel et en propriété. 96 % de l'ensemble des logements aidés recensés dans la CCEMS sont implantés dans l'unité urbaine.
Source : Projet d'Aménagement et de Développement Durable approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p.18.

complémentaires exercent leur rôle d'offre de proximité sur le reste du territoire[252] ». Le rapport de présentation souligne néanmoins la forte polarité des agglomérations voisines qui exercent une attractivité sur les communes rurales. Fondé sur ces catégories, une déclinaison de typologie d'habitat est proposée, pour répondre aux objectifs de diversification de logement et à la maîtrise de l'étalement urbain : « des proportions ont été définies par commune afin de favoriser telle ou telle typologie de logement intermédiaire (maison de bourg, petit collectif) et de corriger ainsi les déséquilibres. Ces proportions, qui constituent des minimas recommandés, sont intégrées dans le Document d'Orientations Générales :

- Pôles structurants : 30 % des logements en collectif, 30 % en maison de bourg.
- Espaces de développement complémentaires : 40 % en maison de bourg et/ou petit collectif.
- Villages : 10 % en maison de bourg et/ou petit collectif.[253] »

Cet extrait laisse paraître que le développement urbain envisagé est un scénario qui a fait consensus et qui a été accepté par tous. La déclinaison dans des tableaux, du nombre de logements à construire, des surfaces urbanisables autorisées et nécessaires pour réaliser cet objectif, donne l'impression d'une urbanisation « à la carte », déterminée selon les volontés de chaque commune. Cependant, les propos diffèrent dans les entretiens. Ce scénario de développement urbain a aussi pour objet de réduire considérablement la consommation de foncier. Les formes urbaines imposées, qui traduisent la volonté de densification, dont les termes relèvent d'un vocable urbain –maison de bourg, petit collectif, habitat groupé- sont loin de faire l'unanimité.

Le Maire d'Aubevoye, président de la CCEMS, parle lui-même d'« une saturation urbaine » de sa commune alors que le SCoT prévoit la construction de 20 logements par an dans sa commune[254]. Il est aussi prévu un pourcentage de logements sociaux dans le

---

[252] Rapport de présentation du SCoT approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p.20. Définition des « Espaces de développement complémentaires » donnée en note de bas de page :
-Des points d'appui en milieu rural (dans la Vallée de l'Eure et sur le plateau) : Autheuil-Authouillet, Fontaine-Bellenger, Fontaine-Heudebourg, La-Croix-Saint-Leufroy.
-Des espaces périphériques polarisés (dans la Vallée de la Seine) : Courcelles-sur-Seine, Saint-Aubin-sur-Gaillon, Saint-Pierre-de-Bailleul, Saint-Pierre-la-Garenne, Venables et Villers-sur-le-Roule.

[253] Source : Rapport de présentation du SCoT approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p.106.

[254] Avec un objectif d'une population de 5000 habitants pour sa commune constituante de l'unité-urbaine.

cadre d'opération de logement groupé[255]. Cette règle vise dans un sens à une sorte de rééquilibrage spatial du parc du logement social dans le territoire. Elle participe en outre à la production d'une offre variée de logement, en termes de statut d'occupation. Pourtant l'acceptabilité de cette règle par les Maires des communes rurales, bien que peu concernées par cette mesure est limitée. Certains reconnaissent -et encouragent- le contournement de cette règle par les opérateurs économiques privés, en ne réalisant que neuf logements notamment.

Le bilan des orientations d'aménagement décrites dans le SCoT

Malgré cela, six ans après son approbation, les orientations du SCoT sur l'organisation et la répartition spatiale des hommes et des activités sur le territoire est lisible, particulièrement pour les aménagements liés au développement économique. Le pôle d'activité a été créé sur le plateau de Madrie et la part principale des nouveaux logements est située dans les espaces habités avoisinants. Cette urbanisation résidentielle récente se caractérise par des lotissements pavillonnaires de plus de dix logements, avec une part de logements aidés (en locatif ou en accession). Elle se situe dans les « points d'appui en milieu rural » définis par le SCoT, ou sur le plateau de Madrie, à proximité de la connexion avec l'autoroute.

L'urbanisation résidentielle s'est déplacée au fil des décennies, selon les stratégies d'implantation économique et de mobilité. Si l'urbanisation des années 1970 était justifiée par la recherche d'un cadre « bucolique » en réaction à la « ville moderne », elle est aujourd'hui portée par des logiques urbaines. Elle se situe dans les secteurs habités et déjà confortés par un dynamisme local ou dans ceux qui sont en lien direct avec les infrastructures de transport qui rejoignent les grands bassins d'emploi. La forme urbaine a toutefois peu évolué, seule la surface des terrains a diminué. La maison individuelle de constructeur est toujours généralisée, bien qu'elle soit parfois, notamment pour le logement locatif aidé, mitoyenne ou groupée.

---

[255] 10 % des programmes groupés de plus de 10 logements (et moins de 20 logements) pourront être réservés à la réalisation de logements locatifs aidés et 20 % des programmes groupés de plus de 20 logements pourront être réservés à la réalisation de logements locatifs aidés ;
« Ces règles concernent principalement les pôles structurants et les espaces complémentaires de développement qui sont susceptibles d'accueillir des opérations groupées supérieures à 10 logements ».
Source : Document d'Orientations Générales approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p. 41.

L'accueil du SCoT par les élus des petites communes de la CCEMS

Le SCoT apparaît aux yeux des Maires rencontrés comme un document très directif, dépassant la notion d'orientation pour entrer pleinement dans le projet, à travers la définition des formes urbaines et la quantité chiffrée d'espace urbanisable attribué à chaque commune. Pour nombre d'entre eux, l'idée selon laquelle les projets d'urbanisation de la commune doivent être conformes et non simplement compatibles aux orientations du SCoT est prégnante. Ils appréhendent le SCoT comme un nouveau palier réglementaire à respecter et non comme un outil qui accompagne le développement communal.

La considération portée au SCoT par les élus communaux varie aussi selon leur nombre de mandat. Les plus anciens, souvent issus du milieu rural, eux-mêmes propriétaires fonciers et dotés d'une certaine expérience en urbanisme, l'envisagent avec plus de détachement. Ceux qui exercent leur premier mandat de Maire sont souvent plus vindicatifs et issus de la société urbaine. Ils expriment plus que les natifs leur volonté de préserver leur cadre de vie face à ces orientations qui, selon eux, « transforment leur village en banlieue ». Les plus novices, perçoivent le document intercommunal comme une injonction. Ils découvrent probablement les règles du jeu et réalisent que le Maire n'est plus seul à décider de l'urbanisme communal et qu'il s'intègre dans un système plus large. Néanmoins, tous utilisent le SCoT, pour justifier des choix d'urbanisation ou de non urbanisation, auprès de concitoyens ou de propriétaires fonciers insatisfaits.

Les Maires sont aussi nombreux à dénoncer une vision technocratique de leur territoire, avec une connaissance tronquée du terrain. Les plus anciens, sont les premiers à défendre leurs compétences, leur expertise du terrain. Ils ont suivi le processus d'élaboration du SCoT et évoquent des systèmes de compensation, des arrangements entre communes, pour satisfaire aux orientations du SCoT. Des solidarités et des concurrences entre municipalités pour préserver leur maîtrise de l'urbanisme communal se manifestent de manière sous-jacente. Pour cela, des élus font le choix de ne pas mettre en conformité leur document d'urbanisme communal, ancien malgré le délai réglementaire fixé à trois ans, et conservent un Plan d'Occupation des Sols. D'autres ont mis en œuvre rapidement un Plan Local d'Urbanisme avant que le SCoT soit approuvé pour pouvoir mettre en place des orientations qui ne vont pas dans le même sens. Leur Projet d'Aménagement et de Développement Durables prévoit par exemple l'ouverture de nouveaux secteurs à

l'urbanisation sur des secteurs identifiés dans le SCoT comme coupure verte ou élément de paysage (notamment les coteaux pour les villages de la vallée d'Eure). Le règlement du PLU limite aussi les hauteurs des constructions à R+C, ce qui empêche la réalisation de maison de bourgs et petits collectifs. Il peut aussi prévoir une faible emprise au sol (10 à 15%), ce qui freine le processus de densification.

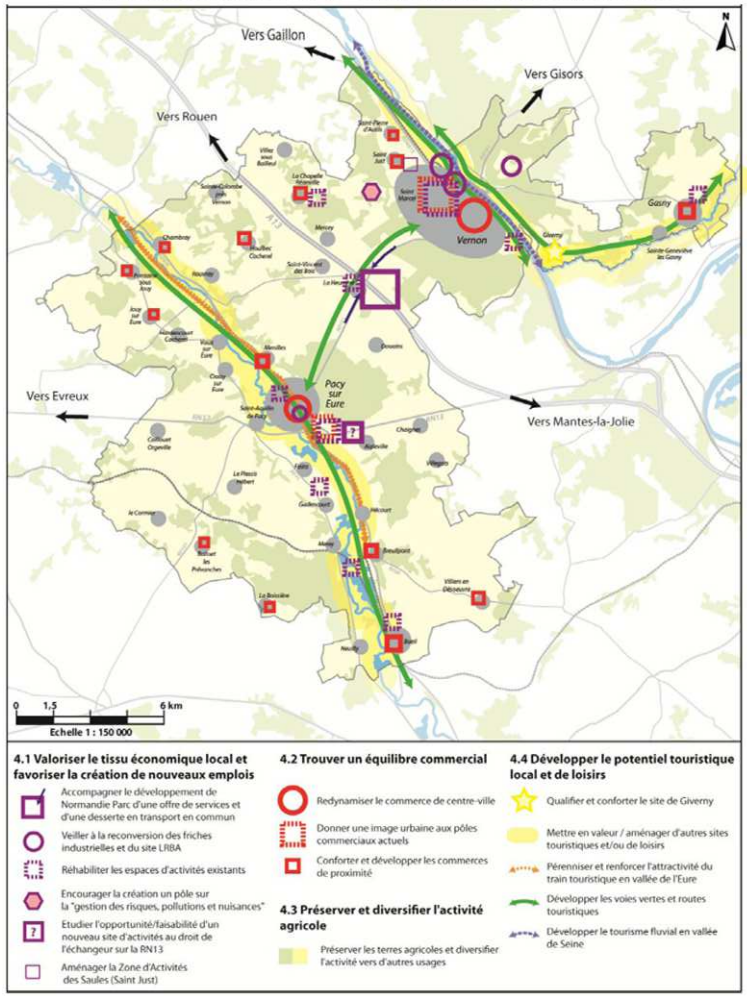
Un jeu de négociation et d'interprétation s'installe entre ces communes et l'intercommunalité. C'est le cas par exemple sur la notion de coteau, pour les communes de la vallée de l'Eure. D'un côté le SCoT identifie ces derniers comme des espaces naturels à préserver. De l'autre les élus municipaux y voient du foncier disponible, propice à l'urbanisation. Il se situe en continuité directe avec l'espace habité existant et est préservé du risque inondation qui contraint les constructions nouvelles en fond de vallée. Par ailleurs, les élus locaux évoquent souvent le terme de « dent creuse », pour parler de l'urbanisation dans le tissu urbain existant. Mais ce terme n'est employé qu'une seule fois dans le rapport de présentation[256], ce qui interroge sur la compréhension des élus locaux de cette notion, sur les objectifs attendus et sur sa définition même. Certains d'entre eux envisagent des secteurs du territoire communal comme tel, alors que le SCoT les considère comme des espaces naturels à protéger.

Les entretiens ont également révélé l'absence d'un vocabulaire partagé par les acteurs, notamment celui traitant de la forme urbaine. Les mots « petit collectif », « maison de bourg », « habitat groupé » sont utilisés dans le SCoT alors qu'ils renvoient une image négative pour les Maires des communes. Les représentations qu'ils en ont font référence au monde urbain et ne répondent pas à leurs standards en termes d'habitat et de forme urbaine. La réception de ce document d'urbanisme d'échelon intercommunal par les élus est donc très disparate au niveau local mais son impact sur l'urbanisation des communes rurales est indiscutable. Son élaboration et son application révèle des jeux d'acteurs entre les élus locaux qui ne sont pas sans effet sur l'aménagement du territoire

[256] Rapport de présentation du SCoT approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p.137 : « Les mesures réductrices ou compensatoires :
Le SCoT adopte des mesures propres à atteindre l'objectif d'une consommation modérée du foncier : en préservant les espaces naturels de toute urbanisation, en favorisant le renforcement des secteurs déjà urbanisés (politique de renouvellement urbain, comblement des « dents creuses ; (…) ».

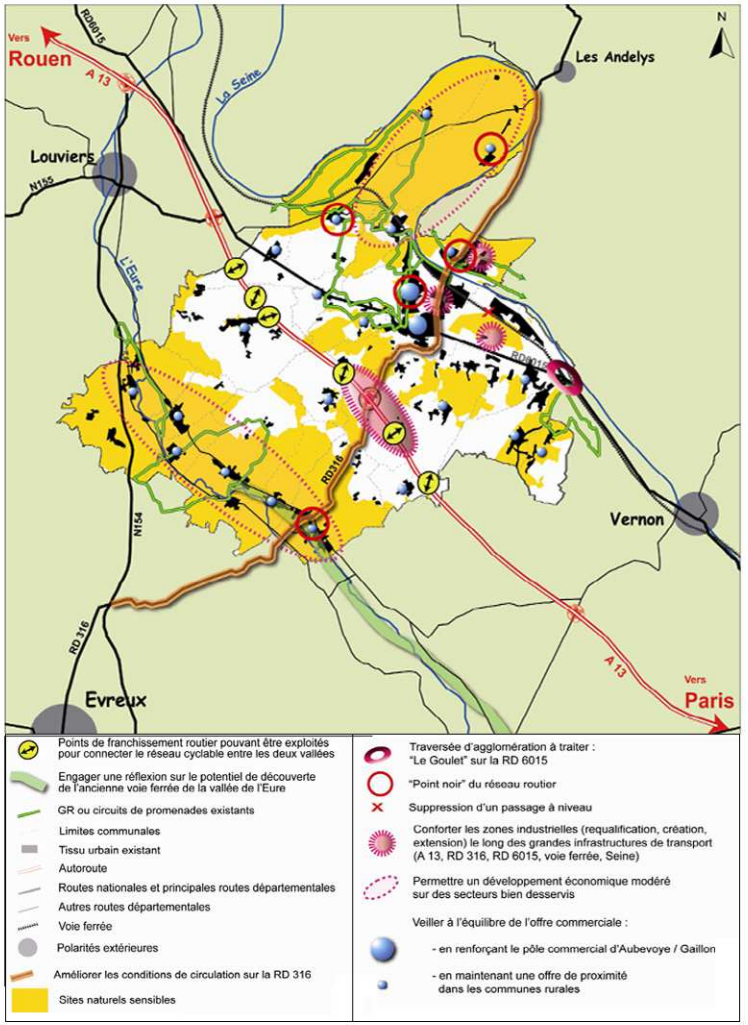
Figure 15 - Comparaison des PADD de deux des trois intercommunalités de l'entre-deux.

Une dynamique de développement économique suivant des modes de production et de de consommation responsables



Extrait du PADD de la Communauté d'Agglomération des Portes de l'Eure (Vernon), p. 33

Carte de synthèse du projet de SCoT de la Communauté de communes Eure Madire Seine



Extrait du PADD de la Communauté de Communes Eure Madrie Seine (Gaillon) p. 45

c) L'impact des échanges sur l'activité locale : vers de nouvelles formes de cohabitations spatiales ?

La modernisation et le déploiement du réseau routier a offert une proximité temporelle vis-à-vis des deux grandes aires urbaines. Le réseau ferré, aujourd'hui arrivé à saturation pour les lignes inter-régionales, s'ajoute à celui-ci. Ces infrastructures de transport permettent aux actifs de ces communes des déplacements journaliers pour aller travailler dans les grandes agglomérations voisines et même pour certains d'entre eux jusqu'à Paris ou Rouen[257]. Ce phénomène provoque une forme de ségrégation socio-spatiale qui favorise l'installation de catégories socio-professionnelles aux revenus supérieurs à la moyenne nationale et même, de manière plus locale, à ceux de l'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye. L'installation de cette population a généré une économie de proximité, dédiée aux services à la personne.

L'exploitation des ressources naturelles est aussi représentative de cette activité locale sous des formes variées, mobilisant divers acteurs du territoire. L'activité agricole se cumule ici aux activités de loisirs et de tourisme. Ces dernières participent, quant à elles, à la rénovation du patrimoine bâti ancien qui s'appuie sur un réseau d'artisan installé localement. Ces activités sont au service des populations mobiles qui résident dans ces communes ou visitent ces espaces. En cela, par l'accessibilité qui le caractérise, l'espace rural métropolisé serait-il devenu un lieu de consommation au service d'une société urbaine ?

Une activité locale au service d'une économie présentielle.

L'économie présentielle est générée par une catégorie de population dont les revenus ne sont pas conditionnés par leur lieu de résidence. Celle repérée dans le terrain d'étude est liée aux modes de vie et à la forme de l'habitat : garde d'enfant, repassage, ménage, entretiens de jardin,… Les cadres et professions intermédiaires venus s'installer dans ces villages ne sont pas la seule clientèle visée par cette activité locale. Cette catégorie de population est aussi composée de nombreux retraités parmi lesquels trois groupes se distinguent :

[257] En 2012, pour les communes de la vallée d'Eure et du plateau de Madrie, 86% des actifs travaillent hors de leur commune, 11% d'entre eux hors de leur région de résidence (Source : Insee, RP 2012).

- Ceux ayant vécu ici une majeure partie de leur vie et qui ont choisi de conserver leur lieu de résidence pour leur retraire ;
- Ceux qui avaient une résidence secondaire dans les communes de l'espace rural métropolisé et qui désormais y passent le plus clair de leur temps ;
- Ceux, qui étaient installés en ville pendant leur période d'emploi et qui sont venus s'installer ici pour leur retraite, en construisant ou rénovant une maison.

Cette catégorie de la population est en constante augmentation et contribue à la *circulation invisible des richesses*[258]. Elle rejoint pour cela les actifs migrateurs et contribue à ce que le revenu fiscal moyen relevé dans ces communes soit supérieur à la moyenne nationale.

L'aide à domicile et pour le domicile

Dans tous les cas, qu'ils soient actifs ou retraités, ces habitants mobilisent une population active locale pour leur quotidien. Les personnes âgées sollicitent des aides pour le maintien à domicile, les actifs emploient des assistantes maternelles pour garder leurs enfants. Tous mobilisent des ressources humaines locales pour vivre dans un type d'habitat : la maison individuelle et son jardin.

Ces observations amènent deux remarques principales. La première porte sur la pertinence de l'offre d'habitat pour ces populations. Même si pour la plupart, ces habitants ont les moyens de vivre de ce type de logement, ils n'ont pas le temps, les connaissances ou les capacités, d'en assumer les charges : jardinage, bricolage… et délèguent ces tâches pourtant si assimilables à l'habitat individuel, à d'autres. Le jardin n'est plus le potager nourricier de l'habitat rural mais devient un agrément esthétique, un moyen de préserver un entre soi et de maintenir un éloignement mesuré et privatisé vis-à-vis de l'autre. La seconde remarque questionne la prise en charge par la sphère privée de services à la personne que la collectivité n'a pas les moyens de prendre en charge. Pour les enfants, les offres de garde périscolaire sont à la hauteur des moyens des communes. Les gardes en structures collectives pour les jeunes enfants non scolarisés sont inexistantes. Pour les séniors, l'accompagnement par le service public est absent et des structures privées ont su développer une offre adaptée (portage de repas, aide à domicile).

[258] Laurent DAVEZIES, *op. Cit*.

Une activité invisible depuis l'espace public

Ces deux formes d'activité locale révèlent une micro-activité économique peu visible depuis l'espace public, tant elle est dispersée dans le tissu résidentiel. Elle ne nécessite pas non plus de constructions spécifiques puisqu'elle s'effectue au domicile du « client ». Elle témoigne d'une dynamique économique dans ces communes qui souligne un renouveau de l'activité locale. Le retour d'autres services ambulants est aussi à noter dans ce type de localités. L'offre vient finalement à la rencontre du besoin et pallie les difficultés de mobilité de certains des habitants. Citons par exemple la présence de marchands alimentaires ambulants (pizza, épicerie) avec une présence hebdomadaire aux lieux stratégiques des villages. L'alimentaire n'est pas seul dans ce domaine, ouvert à des services de tout genre : mécanique automobile, esthétisme, coiffure, … Ces nouvelles formes de commerces et de service s'opposent parfois aux petits commerces de proximité installés dans les bourgs du terrain d'étude. Certains Maires, sans pour autant rejeter ces activités relèvent la transformation de la physionomie de leur village à travers la modification du mode d'exercice de cette activité locale de proximité. Ces nouvelles pratiques n'exigent plus de détenir un local commercial physique, un « pas-de-porte » avec vitrine qui donne sur la rue. Elles nécessitent simplement une autorisation communale pour venir s'installer ponctuellement et de manière hebdomadaire sur la place de village. On constate par l'arpentage *in situ* et l'étude de photographies anciennes, la transformation du paysage des espaces habités par ces nouvelles formes d'activité.

Cette observation est notamment remarquable dans le bourg de La Croix Saint Leufroy, situé en vallée d'Eure et ancien chef-lieu de canton. Les devantures des anciens commerces ont peu à peu été transformées, en façade de maison de bourg ou sont simplement délaissées. Le Maire[259] de cette commune, élu pour son premier au mandat aux dernières élections, déplore cette situation. Elle participe selon lui à la représentation d'un village dortoir, sans vie, alors que l'économie locale est bien présente. Celle-ci s'est simplement modifiée et adaptée à d'autres modes de vie, à d'autres codes que celui du commerce conventionnel. Ces aspects sont aussi visibles dans les centres villes de communes plus urbaines. Ce jeune Maire, professeur de l'enseignement supérieur, revendique sa volonté de redynamiser l'activité de proximité dans sa commune. Il vise

[259] Rencontré après la vague des entretiens principaux.

d'autres formes d'activité : profession libérales, artisanat d'art, professions médicales en supplément de celles déjà implantées (médecins, infirmiers, kinésithérapeutes).

Ce nouvel essor témoigne d'une hybridation des activités locales qui suivent l'évolution des modes de vie des habitants et leur profil sociodémographique. Cette nouvelle économie locale modifie, à l'échelle de l'espace habité, le traitement de la limite entre l'espace public et l'espace privé. D'une part, elle modifie le bâti, dans les zones plus compactes des centres bourgs, où les vitrines commerciales, signes de vie locale disparaissent au profit de façades plus résidentielles et fermées sur la rue. D'autre part, cette économie locale agit sur la nature du vide autour du bâti et particulièrement autour de la maison. Ces jardins esthétiques et non plus fonctionnels, entretenus par des professionnels pour être la vitrine de leur activité, modifient la physionomie rurale de villages pour en faire un espace résidentialisé.

Une activité locale tournée vers l'exploitation des ressources naturelles

On ne peut plus trop associer espace agricole et monde rural[260]. Force est de constater que les modes de vie des habitants, qu'ils vivent en milieu rural ou urbain se ressemblent de plus en plus. Alors qu'hier l'exploitation des ressources naturelles dans le monde rural était principalement liée à la fonction nourricière (élevage, agriculture), celle-ci s'est désormais diversifiée. Les espaces abritant des ressources naturelles sont devenus des lieux ouverts aux activités de loisirs et/ou exploités pour la richesse de leur sol (forêt, sables, granulats). L'activité agricole est, quant à elle, devenue multifonctionnelle. On recense désormais plusieurs activités autour des espaces naturels.

L'impact de ces activités sur le paysage

D'une manière ou d'une autre, cette redéfinition des activités transforme les paysages et génèrent des échanges économiques à l'échelle locale et/ou internationale. L'exploitation des sols est la plus ancienne exploitation des ressources naturelles. Elle ne permet pas uniquement la production de denrées alimentaires. Elle correspond aussi à l'extraction de matériaux. Dès la fin des années 1960, cette activité se développe de manière assez

[260] MENDRAS Henri, *op. Cit*

intensive dans les vallées de l'Eure et de la Seine. On recense plusieurs sites de carrières sur les trois intercommunalités, dont plusieurs sont encore en cours d'exploitation. Si l'on se réfère à un temps long, séculaire par exemple, ces activités sont éphémères, puisqu'elles sont fonction de la richesse du sol. Néanmoins l'impact paysager est plus durable. Une fois la carrière exploitée, le site est requalifié, pour reprendre son caractère d'espace, si ce n'est naturel, dédié à la faune et à la flore locale. Il devient un espace construit par l'Homme pour la Nature.

D'autres exploitations, pour les plus anciennes notamment, dont la fermeture s'est faite dans les années 1990, sont plus ou moins conservées dans leur état initial. Les préoccupations environnementales n'étant pas alors aussi présentes qu'aujourd'hui, elles sont devenues des étangs artificiels destinés aux loisirs –pêche, promenades- et/ou transformés en réserves naturelles ornithologiques. Les villages de la vallée d'Eure ont tous des étangs, créés après la fermeture d'une carrière. C'est, à plus petite échelle, la transposition du modèle des bases de loisirs créées dans les années 1980 à proximité des villes nouvelles, comme à Val-de-Reuil, non loin du terrain d'étude. Ces espaces privés ou publiques sont désormais des lieux de tourisme et de loisirs qui participent à l'économie locale.

Le bois, l'arbre, la forêt : enjeux de convoitises et de développement local

Le bois est également une ressource naturelle faisant l'objet de différents types d'exploitation. Energie pour le chauffage, matériau de construction, c'est en outre un espace de loisir, adapté aux randonnées pédestres, équestres ou motorisées et à la chasse. La forêt est principalement présente sur les coteaux des vallées et sur le plateau, mais plutôt sous forme de petites entités boisées que de grandes forêts –il n'y a pas de forêts domaniales dans le terrain d'étude. Cette forêt est majoritairement privatisée, comme sur la majorité du territoire en métropole. « La forêt privée s'est agrandie au cours du XX^{ème} siècle de 2,5 millions d'hectares et elle augmente chaque année de 40 000 hectares ; ce qui fait en 2000 une surface de 10,4 millions d'hectares, soit 70 % de la forêt française. Cette forêt privée est fragmentée puisque 1 100 000 propriétaires possèdent en moyenne un bois

de 7 hectares. Mais […] un quart de cette forêt privée concerne des petits bois de 1 à 4 hectares, soit 2 600 000 hectares[261] ».

Cette forêt représente par ailleurs d'importants enjeux économiques locaux, même si la plupart des petits propriétaires forestiers privilégient la conservation de leur bois plutôt que son exploitation. Toutefois, la fragmentation des espaces boisés en petite entité est aussi source d'enjeux paysagers et environnementaux : « sur le plan juridique, le propriétaire d'une forêt de moins de 4 hectares a les mêmes droits qu'un propriétaire de potager : il est libre de suivre son imagination dans sa propriété privée[262] ». Ces petits bois participent à de nombreuses dimensions de l'aménagement du territoire : type d'occupation des sols, maintien d'un paysage diversifié, conservation de la biodiversité, transmission familiale du patrimoine, sensibilisation du public, pratiques de la chasse, de la cueillette et usage du bois de feu. La commune peut, à son niveau, leur appliquer une protection qui relève de l'urbanisme, en les classant comme Espaces Boisés Classés (EBC). Ce « classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements[263] ». Par cette protection d'échelon communal, ces petites surfaces boisées deviennent des « monuments naturels ».

Dans la plupart des communes du terrain d'étude, les masses boisées sont classées EBC. Leur exploitation, tout comme le déboisement et l'abattage deviennent soumises à autorisation, ce qui les intègre au réseau local d'exploitation de la filière bois. La communication auprès des professionnels sur ces bois locaux est effectuée au niveau régional. Elle s'intéresse autant à l'énergie qu'au matériau de construction[264]. L'approvisionnement du bois de chauffage destiné aux particuliers est une activité porteuse pour de nombreuses petites entreprises locales. Les activités annexes, moins généralisées et médiatisées, recyclage de la sciure, vente de pellets, restent assez marginales

---

[261] Didier BOUTET & Marc-André PHILIPPE, « La petite propriété forestière privée dans la France contemporaine », *in Etudes rurales*, n° 165-166, 2003, pp. 197-208, p. 197.
Tous les chiffres cités dans l'article sont fournis par le Service central d'enquêtes et d'études statistiques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000).

[262] *Ibid.*, p. 198.

[263] Article L130-1 du code de l'Urbanisme.

[264] Citons par exemple, ANORIBOIS qui agit pour la promotion de la filière bois, regroupant tous les acteurs de l'exploitant forestier au constructeur, en passant par les scieries et les menuisiers. Ou encore la métropole rouennaise qui publie un guide du bois local.

L'exploitation des ressources naturelles pour l'énergie

Alors que pour certains, ces ressources sont employées à l'état brut pour leurs qualités intrinsèques, d'autres domestiquent ces espaces pour répondre aux nouvelles attentes d'une population de plus en plus urbanisée[265]. Ces nouvelles formes d'exploitation des ressources naturelles émergent et provoquent des conflits d'usage[266]. Jusqu'au XIX^{ème} l'eau était exploitée pour sa force hydraulique, elle devient désormais dans ces communes un nouvel espace de jeu et de détente. Deux entreprises, situées en vallée d'Eure, proposent des activités nautiques (descente en canoë-kayak de la rivière, pédalo...). L'une des six communes de la vallée d'Eure a par ailleurs aménagé une aire destinée aux piques niques et à la détente en bord de rivière.

Le bois, en tant qu'espace, est aussi un lieu d'usage. Détenu majoritairement par des propriétaires privés, dont près de la moitié sont des citadins[267], la forêt est le lieu de nombreuses cohabitations, entre chasseurs et randonneurs, entre naturalistes et amateurs de sports motorisés. On y observe des usages rythmés par les saisons, qu'ils soient définis de manière réglementaire comme la chasse, ou de manière météorologique, comme les cueillettes. De ce point de vue, la forêt est devenue un espace naturel apprivoisé, balisé. Ce lieu de loisir se cantonne généralement aux chemins vicinaux qui la traversent, compte tenu du caractère privé de celle-ci. A l'inverse d'autres secteurs du département et d'autres régions, plus boisés, la chasse demeure ici une activité locale, pratiquée par les habitants et ne génère pas une économie de tourisme spécialisé.

Les nouveaux usages de la présence équine

Les activités équestres qui se développent sous diverses formes : élevage professionnel, pension, poney-club... On recense dans l'intercommunalité 11 entreprises dont l'activité est liée secteur équin. Ces activités génèrent des paysages naturels différents, aisément repérables et que l'on assimile rapidement au monde rural. Le traitement de ces espaces

---

[265] Françoise DUBOST, *Vert patrimoine. La constitution d'un nouveau domaine patrimonial*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, 172 p.

[266] André TORRE *et alii*, « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *in Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3 2006, pp. 415-453.

[267] « Si 54 % de la forêt privée française appartiennent à des propriétaires venus du monde agricole ou de groupements forestiers, 46 % appartiennent à des artisans, à des commerçants ou à des personnes exerçant des professions libérales, en majorité des citadins. »
Didier BOUTET & Marc-André PHILIPPE, *op. Cit.*, p. 198.

dédiés participe aussi à organiser la transition entre l'espace habité et le vide qui l'environne. La clôture d'herbage, l'installation d'abris, opèrent un passage progressif, du minéral de l'espace bâti au végétal. Toutefois, la présence de l'animal se réfère à une dimension entrepreneuriale et économique. Si elle était il y a encore quelques décennies très caractéristique du monde rural paysan, elle traduit désormais une activité locale au service de population principalement urbaine et aisée. L'animal, en tant qu'auxiliaire, accompagnant l'humain dans ses tâches quotidiennes appartient à un temps révolu. Les activités équines, par leur diversité, font émerger deux types d'échanges : le premier au niveau local, destiné au loisir ; le second au niveau national voire international, par l'intermédiaire de l'élevage.

Cette nouvelle approche « multi-usage » de l'espace non bâti, est aussi générateur de conflits normatifs[268]. Différents domaines s'y superposent (agricole, urbanisme, environnement, propriété foncière et paysage), ce qui engendre des attentes différentes pour un même espace. Sur ce point le PLU tente une synthèse de ces usages multiples d'un même sol, mais son action est restreinte par les nombreuses protections supra-communales qui s'y exercent. On relève dans les documents graphiques réglementaires plusieurs sous-secteurs de la zone naturelle (N), dédiés aux loisirs, à la gestion des déchets ou encore à l'habitat. Cependant ces secteurs ne sont pas affichés dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) comme générateur d'une activité économique locale conséquente, au même titre que la création d'une zone d'activité artisanale par exemple.

Une activité locale qui se fonde sur le tourisme et le petit patrimoine

Les activités de loisirs présentées préalablement à ce paragraphe témoignent d'un intérêt ludique et touristique pour ce territoire. Les séjours sont souvent de courte durée et, à l'image des échanges professionnels, ils sont un lieu relais entre deux destinations - les sites du littoral et Paris par exemple, ou une étape pour les vacanciers anglo-saxons. La présence d'innombrables gîtes dans ces petites communes participent à ce type de tourisme.

[268] Jacqueline CANDAU *et alii,* « L'intervention publique paysagère comme processus normatif », *in Cahiers d'économie et sociologie rurales,* n°84-85, 2007, pp. 168-190.

L'artisanat local et la préservation du bâti ancien

L'impact de ce type de résidence n'est pas anodin, notamment sur la conservation du patrimoine bâti local et sur les activités artisanales. Le secteur de la construction et de l'alimentation sont particulièrement touchés. D'une part ce type d'hébergement touristique renforce l'intérêt de ce lieu pour son identité rurale. Pour cela, les constructions, qui, par leur masse, participent au patrimoine local ont été restaurées et mises en valeur. Ce sont en général de grandes propriétés, anciennes fermes transformées ou maison de maîtres avec dépendances. De part cet ancien usage, elles se situent en périphérie des villages, dans des hameaux ou même en zone agricole. Cette activité redonne un nouveau souffle à ces constructions parfois délaissées. Néanmoins, leur situation fait qu'elles sont souvent dans les zones agricoles des règlements graphiques des documents d'urbanisme, ou dans des hameaux où l'urbanisation n'est plus souhaitée. Cette sectorisation les exclue des logiques de maîtrise de la consommation de l'espace et de celles qui favorisent l'intensification des centres-bourgs. De ce fait, leur évolutivité, leur modernisation ou leur mise aux normes –d'accessibilité par exemple- sont souvent difficiles à mettre en œuvre pour leur propriétaire. Cette petite activité touristique participe pourtant à la vie locale, notamment en faisant travailler l'artisanat local, lui-même composé de petites structures familiales.

Une activité artisanale intégrée à l'espace habité

Souvent dirigées en couple, dont l'homme est l'artisan et la femme la gestionnaire administrative, ces petites entreprises artisanales constituent la base d'un tissu économique plutôt dynamique et pourvoyeur d'emplois locaux. Elles participent également à l'offre de service à disposition des « travailleurs-navetteurs » dont les modes de vie s'éloignent des pratiques rurales. Leurs locaux professionnels s'immiscent dans la trame locale et concourent à la diversité fonctionnelle de celle-ci, que l'on qualifie trop rapidement de lieu exclusivement résidentiel. Le local professionnel étant souvent le domicile de l'entrepreneur, ces petites structures économiques locales sont peu perceptibles depuis l'espace public. La forme du bâti est également peu différenciée, les entrepôts sont couramment aménagés dans d'anciennes granges ou dépendances. Ce constat questionne la forme urbaine de la « zone artisanale » voulue et réalisée par la CCEMS dans le cadre du SCoT, par exemple entre les communes de La Croix Saint

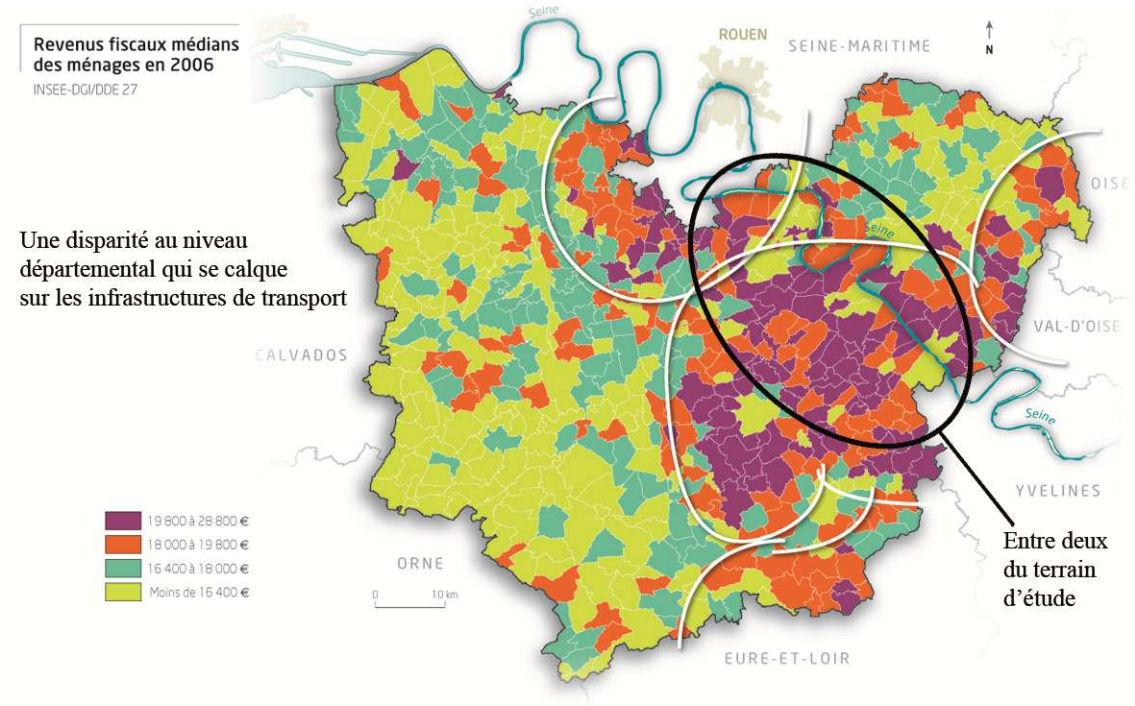
Leufroy et Ecardenville sur Eure. Ce modèle du lotissement voué à l'activité économique, emprunté au périurbain, s'intègre difficilement à la trame existante. Au même titre que le lotissement pavillonnaire, la localisation hors espace urbanisé ; l'aménagement spatial (largeur de voie, forme des parcelles) et les proportions du bâti (hangar industriel) diffèrent des formes locales.

La position des documents d'urbanisme pour encourager ces activités artisanales

Le SCoT, dont l'objectif premier est pourtant le développement économique, propose des formes urbaines pour une activité économique différente de celle déjà existante. Cependant, les entreprises qui s'y installent ont des activités déjà implantées dans le territoire depuis plusieurs années, voire décennies. Elles expliquent leur choix par un confort pour leur travail : plus d'espace, un lieu d'accueil pour leur client, une visibilité. Quant à la réglementation nationale, elle impose un zonage de l'espace qui incite à la séparation des usages : zone urbaine résidentielle, zone urbaine à vocation artisanale, zone agricole, etc… qui s'oppose à la mixité fonctionnelle de l'espace habité existant. En cela, cette réglementation entrave parfois le réemploi de vieilles bâtisses délaissées, lorsqu'elles sont situées en zones naturelles ou agricoles. Pourtant, par leur présence massive, elles constituent le patrimoine commun et l'identité de l'espace rural métropolisé.

En outre, la question touristique est peu saisie dans les documents d'urbanisme communaux, bien qu'elle le soit au niveau départemental. Dans leur discours, les élus n'abordent pas cette double dimension, ludique et touristique, de leurs communes qu'ils qualifient avant tout d'agricole. Les élus disposent de peu d'outils pour encourager cette économie qui repose le plus souvent sur la propriété privée. De plus, les protections patrimoniales relatives à ces espaces constituent parfois une entrave au développement de ces activités car elles s'avèrent très contraignantes en termes d'aménagement du territoire. Qu'elles portent sur le patrimoine bâti – classement ou inscription à l'inventaire des monuments historiques - ou non bâti – ou sur la biodiversité des espaces naturels -, ces protections sont émises à des niveaux supra-communaux et sans réelle concertation avec les élus locaux.

Les temps de négociations pour aboutir à un projet de développement économique pour ces espaces sont longs et l'exercice se révèle laborieux. A une échelle plus urbaine, le Maire de Gaillon, pourtant plus rompu à ces pratiques relate un long processus pour que les rencontres entre acteurs amènent à un consensus satisfaisant pour chacun. Pour permettre l'extension du golf privé jouxtant une zone naturelle protégée du territoire communal, ce Maire a engagé une procédure de négociation, à son initiative, auprès du Conservatoire naturel des espaces naturels. Ce projet apparemment impossible d'un strict point de vue réglementaire a pu aboutir, grâce à la mise en relation de tous les acteurs concernés. Cet exemple est cependant emprunté à une unité urbaine, dotée de compétences techniques en interne, aptes à suivre et accompagner ce processus, qui n'existent pas dans les communes rurales.



Source : Direction Départementale de l'Équipement de l'Eure,
La périurbanisation dans l'Eure. Réflexions pour un développement durable des territoires, décembre 2009, p 28.

Figure 16 - Evolution du profil des habitants et mutations des activités économiques.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Pour conclure ce chapitre sur les échanges qui existent dans les communes de l'espace rural métropolisé, nous pouvons relever différents niveaux d'échanges. D'un point de vue économique, ils se déclinent sous des formes différentes, à l'échelle locale et nationale, voire internationale, avec des impacts localisés sur des sites stratégiques du territoire. D'un point de vue institutionnel, ces échanges se focalisent à l'échelon de l'intercommunalité et provoquent solidarités ou concurrences, non sans effet sur l'aménagement spatial.

On remarquera dans un premier temps qu'aussi rurales fussent-elles, ces communes ont accueilli des activités variées, même avant la période d'urbanisation récente. La mono-fonctionnalité de ces territoires, souvent dénoncée, est donc relative. Anciennes industries ou économie présentielle, l'activité de ces territoires s'organise selon des domaines diversifiés.

Des niveaux d'actions différents sont mobilisés : du local, pour les activités de services, au national pour les activités d'industrie et de logistique. La particularité toutefois de ces dernières est l'annihilation totale du support, du sol sur lequel elles s'implantent. Elles participent en cela aux échanges déterritorialisés que l'on constate à l'échelle mondiale. Bien qu'elles soient « hors-sol », les conséquences de leur présence en termes d'aménagement spatial sont multiples et considérables. Elles contribuent à l'inversement des logiques d'organisation du territoire, en privilégiant l'urbanisation des plateaux autrefois consacrés à l'activité agricole, plutôt que l'intensification des espaces urbains existants en vallée. Ces activités liées aux flux, des personnes ou des ressources produites, orientent aussi le profil socio-professionnel de ces communes. Elles privilégient des actifs mobiles et des travailleurs nomades avec des emplois qualifiés. Ces deniers apportent les richesses nécessaires à l'économie présentielle pour fonctionner.

A l'inverse, l'économie locale s'organise autour de l'espace bâti existant, que ce soit par son réemploi, pour le tourisme ou l'artisanat, ou plus simplement par son exploitation pour le développement du travail à domicile. Elle se caractérise par sa confidentialité. Elle est peu révélée par sa forme architecturale et son impact sur l'organisation de l'aménagement de l'espace. Cette économie locale se développe grâce à une main d'œuvre spécialisée, mais aussi peu qualifiée. Elle s'appuie en outre sur la ressource territoriale, qu'elle soit humaine, pour la partie liée au service dédié aux actifs mobiles ;

naturelle, par l'exploitation du sol et plus généralement de l'espace non bâti ; ou patrimoniale, pour le tourisme.

Toutefois l'accompagnement institutionnel de cette économie de proximité est limité. Les récents modes d'urbanisation résidentielle, basés sur la production de maison individuelle, ne proposent pas une diversité de statut d'occupation. Principalement en accession à la propriété, cette offre de logement vise aussi un profil spécifique de la population, aisé et actif, qui ne coïncide pas avec l'activité locale. L'application de modèles urbains standardisés ne propose donc pas de réponse adaptée aux besoins. Ce constat s'applique aussi aux zones d'activités construites en périphérie des communes et à l'absence de lieu de télétravail, ou de mise en réseau.

L'aspect contradictoire de cette économie, ramène à l'historique interdépendance entre urbain/rural et pose la question du niveau de décision et d'action en matière de développement économique. Dans ce terrain, l'économie s'appuie sur l'ambivalence entre proximité et mobilité, deux éléments caractéristiques de ces communes. Sur ce point, le niveau intercommunal semble aujourd'hui avoir du mal à trouver sa place, entre des solidarités et des concurrences territoriales très fortes. La recomposition territoriale, fortement incitée au niveau national, a bouleversé des structures préexistantes mais moins institutionnalisées, dont la souplesse d'organisation permettait cependant de s'intéresser à des besoins spécifiques locaux.

Chapitre 3 - Un paysage structuré par le vide.

Le vide est l'une des composantes majeures des espaces peu denses. Il répond à plusieurs fonctions. Par les grandes étendues forestières, agricoles ou aquatiques qu'il occupe, il participe à l'identité rurale de ces espaces. Il révèle par ailleurs les entités bâties, aussi petites soient-elles. C'est enfin une ressource principale pour l'activité humaine de ces territoires. Pour le définir on peut ajouter qu'il est dénué de constructions matérielles, physiques. Il est cependant construit par l'Homme. On y trouve une diversité d'espaces modelés pour servir l'activité humaine. Ils peuvent être agricoles, et en cela dessinés au sens graphique du terme, par l'action du cultivateur ou plus précisément celui de sa machine. Les quelques bâtisses agricoles parsemées dans ces étendues agricoles sont mises en valeur par ces tracés. Pour ces dernières, Jean-Philippe Garric rappelle dans son ouvrage[269], la science de leur construction, selon plusieurs facteurs qui relèvent d'une expertise particulière du milieu. D'autres espaces non bâtis sont aménagés pour et par leur exploitation par l'Homme : la forêt, les cours d'eau.

Le vide est donc un contenant plus ou moins organisé, en fonction de son contenu. C'est une surface, végétale, minérale ou aqueuse. Ce support en deux dimensions en dévoile une troisième lorsqu'on le considère comme un sol[270], doté d'une épaisseur, d'une profondeur, de strates. Cet aspect participe à déterminer les futurs lieux de l'urbanisation,

---

[269] Jean-Philippe GARRIC, *Vers une agritecture. Architecture des constructions agricoles (1789-1950),* Bruxelles, Mardaga, 2014, 160 p.

[270] Cette notion de sol fait depuis quelques années état de nombreuses recherches et manifestations scientifiques tant l'enjeu de la préservation de ses qualités concourent au développement durable.
Citons par exemple le colloque « Sol contre tous » qui s'est tenu à Caen les 13 et 14 octobre ou encore le dernier ouvrages des agronomes Claude et Lydia Bourguignon :
Claude et Lydia BOURGUIGNON, *Manifeste pour une agriculture durable*, Arles, Actes Sud, 2017, 71 p.

même si les prouesses techniques ont très souvent fait fi de ces données. Le sol de ce vide peut être doté d'une riche biodiversité à protéger ou présenter des risques auxquels seront exposées les constructions.

En outre, par la proportion du territoire communal qu'il occupe, le vide est un moyen de créer une distance, de définir un périmètre autour d'un ensemble bâti, pour le mettre à distance ou le souligner. Le vide agit comme élément de séparation, de distinction entre des fonctionnalités spatiales incompatibles entre elles, pour les nuisances que l'une d'elle ou les deux génèrent. Le vide devient un élément de gestion des cohabitations ou des proximités. Quelle que soit l'échelle choisie, celle du grand paysage, de la commune, ou de l'îlot, cet aspect confirme l'interrelation vide / plein. En étant perceptible depuis le tissu bâti, continuellement présent dans les horizons dégagés, il constitue une donnée majeure dans les logiques de composition spatiale de ces communes. Il est en outre l'expression visible de la saisonnalité. Il abrite la faune, la flore et une activité humaine, l'agriculture, dont les tâches sont rythmées par les saisons. Dans ce cas, le vide fait appel au sensible, au ressenti. L'impact de la Nature sur l'activité humaine est plus facilement perceptible que dans des secteurs plus urbains : évolution des paysages (couleurs, floraisons, cultures….) mais aussi évènements climatiques (neige, sécheresse, crue)… Autant de perceptions sensorielles et d'éléments visibles qui exhortent chez les habitants de ces lieux un sentiment de proximité à la Nature et, par extension d'appartenance à cette campagne idéalisée. Selon eux, ils « vivent à la campagne », et leur commune possède « une identité rurale », rappelant les observations de Michel Marié et Jean Viard[271].

Ce chapitre consacré au vide de l'espace rural métropolisé sera construit à partir de trois entrées. La première s'intéressera à l'activité agricole, dont les récentes évolutions ont transformé la physionomie même de ces espaces libres. La seconde portera sur les risques environnementaux. Naturels, par la qualité même de l'espace non bâti ou industriels, ils conditionnent le développement urbain de ces espaces. Enfin, nous nous préoccuperons des rapports qu'entretiennent les acteurs locaux avec ces espaces, notamment dans les choix d'aménagement spatial.

[271] Michel MARIE & Jean VIARD, *La campagne inventée*, Arles, Actes Sud, 1988, 228 p.

a) L'impact des mutations agricoles en place ou à venir dans l'aménagement spatial

L'activité agricole est une constituante majeure de l'identité des communes de l'espace rural métropolisé. Bien qu'elle ne soit plus représentative du point de vue de la démographie et des dynamiques socio-spatiales, elle participe largement à la composition des paysages. Le vide est ici approché comme un sol. Il représente un bien commun, exploité pour répondre à la demande alimentaire. Cet aspect « nourricier », par le type de culture exercé dans ces territoires, s'inscrit à l'échelle européenne voire mondiale.

Dans la CCEMS, l'activité agricole s'est profondément transformée, via une mécanisation progressive des travaux des champs et la spécialisation des exploitations. Accompagnées de législations idoines[272], ces évolutions n'ont pas été sans conséquences sur l'organisation spatiale des communes du rural métropolisé. Nous montrerons ici comment les espaces bâtis ou non ont été transformés par ces mutations de l'activité agricole et notamment le traitement des limites entre ces deux espaces. Nous nous intéresserons particulièrement aux pratiques locales qui ont contribué à l'évolution de cette composition spatiale. Il s'agit de comprendre comment ces pratiques agricoles contemporaines, par de nouvelles modalités de gestion et d'exploitation ont participé à cette recomposition.

L'évolution de l'espace agricole

Les années 1960 ont marqué la disparition du monde paysan[273] et avec, la mutation de l'espace rural. Cette période amorce l'urbanisation massive de la société, qui signifie pour beaucoup, la modernisation de cette dernière, mais que dénonce Bruno Latour[274]. Pour l'agriculture, cette mutation engendre dans le terrain d'étude, la spécialisation des activités et la restructuration des exploitations. Elle concerne tout autant les constructions que le foncier agricole.

---

[272] Les lois agricoles de 1960 et 1962, que nous développerons dans la seconde partie, traduisent cette volonté nationale de moderniser l'activité agricole pour accroître « la contribution de l'agriculture au développement de l'économie française. (...) »
Source : Article 1 de la loi d'orientation agricole du 05 août 1960.

[273] Henri MENDRAS, *op. Cit*.

[274] Bruno LATOUR, *Nous n'avons jamais été modernes*, Paris, Editions de la Découverte, 1991, 210 p.

Transformation du bâti agricole : du travail de l'Homme à celui de la machine

Jusque dans les années 1950, les fermes construites, à partir de fermes modèles s'orientaient autour du travail manuel et leur conception avait pour objectif de faciliter et d'optimiser ces tâches[275]. La généralisation des outils mécaniques et le renouveau des gestes qui en découlent ont progressivement rendu ces édifices obsolètes, au profit d'aménagements mieux adaptés aux nouvelles échelles de production.

Alors qu'autrefois on recensait de nombreuses fermes réparties sur l'ensemble du terrain d'étude, les exploitations agricoles se concentrent désormais principalement sur le plateau, au sol plus fertile. Cependant, ces dernières occupent plus de surface dédiées à la construction qu'avant. Philippe Madeline constate que 31 % des constructions non résidentielles métropolitaines en superficie sur la période 1980-2002 sont des constructions agricoles alors que le nombre d'exploitation a diminué et que la superficie totale des ouvrages agricoles continue de progresser[276].

Si le nombre d'exploitations a diminué, la superficie de celles restantes a augmenté, participant à l'artificialisation des sols. Cette mutation de la structure des exploitations agricoles a eu des effets sur l'organisation de l'espace communal. Ceux-ci ont plus ou moins été pris en compte dans les documents d'urbanisme. L'impact sur le paysage est aussi remarquable, compte tenu des proportions surdimensionnées des constructions agricoles contemporaines qui soulignent la standardisation de plus en plus prononcée de ces dernières, pour répondre à une exigence fonctionnelle croissante[277].

Les conséquences de ces transformations

La réorganisation des exploitations a d'abord eu pour effet le délaissement de corps de ferme anciens. Par leur effet de masse, ces derniers participent à la constitution d'un patrimoine local et à l'identification au monde rural. Les plus remarquables ont bénéficié d'une protection au titre des Monuments Historiques. Ils sont maintenant restaurés,

---

[275] La ferme des Petits Champs à Beaumontel, dans l'est de l'Eure est une ferme modèle des années 1950. Ce bâtiment est désormais un lieu d'exposition et de manifestations culturelles temporaires, notamment pour la compagnie théâtrale éponyme qui a élu domicile. Elle témoigne des problématiques de réemploi du bâti agricole ancien. **Sa bonne conservation permet de constater le niveau de détail de ces fermes modèles pour l'optimisation de la production.**

[276] Philippe MADELINE, « L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales », *op. Cit.*

[277] Philippe MADELINE, « Les constructions agricoles dans les campagnes françaises. Héritages et dynamiques actuelles d'évolution », *in Histoire & Sociétés Rurales*, n°26, 2006, pp. 53-93.

habités et exploités pour leur caractère patrimonial et touristique, rarement pour la production agricole.

Ceux de moindre ampleur ont aussi suivi ce chemin, avec une préservation plus ou moins réussie –et moins encadrée- de l'ensemble bâti. Quelques-uns ont été divisés, réaménagés, densifiés et, en cela, déstructurés. Ces transformations du bâti et de ses avoisinants perturbent l'organisation initiale de l'ensemble, conçue en fonction du milieu : topographie, nature du sol, climat, réseau hydrographique. Ces corps de fermes sont transformés au fil du temps, avec une modification ou une extension ponctuelle, parfois sans autorisation, régulièrement sans demande de changement de destination et sans l'accompagnement d'un professionnel de l'espace.

Ces mutations du bâti provoquent pourtant des difficultés de gestion communale. Souvent situés dans des hameaux ou en périphérie de l'espace habité, les réseaux et les voies d'accès privées qui desservent ces ensembles bâtis sont insuffisants. La gestion des eaux pluviales autrefois structurée par les mares et les cours d'eau est fragilisée par l'imperméabilisation de surfaces supplémentaires et de nouveaux logements sont créés dans la zone agricole du PLU. Le report de ces problématiques sur les bénéficiaires de ces opérations immobilières est souvent limité, compte tenu des procédures en place[278].

Cette évolution du bâti en zone agricole (A), au même titre que la construction de nouvelles habitations dans ces secteurs constituent jusqu'aux années 2010 une pratique courante. Elle engendre des habitations isolées, au milieu des champs et la disparition du bâti ancien et local dédié à l'activité agricole. Les récentes législations, notamment depuis le Grenelle de l'Environnement, ont considérablement restreint les droits à bâtir en zone agricole A et naturelle N. Par cela, elles stoppent ces actions mais restreignent en conséquence les possibilités d'évolution du bâti existant.

Les perspectives de reconversion du bâti agricole ancien qui n'est plus adapté aux pratiques contemporaines sont donc limitées. L'ambivalence de cette situation réside dans le caractère réglementaire du PLU. Elaboré à partir du recensement des activités

[278] L'autorisation d'urbanisme n'étant pas déposée, la taxe d'aménagement ne peut être perçue. Le Maire peut toutefois demander la régularisation du projet. Si celui-ci est conforme au PLU, la collectivité doit la mise en œuvre de plusieurs « services urbains » qui ont un coût, surtout dans des zones éloignées de l'espace habité existant. Citons entre autres, le renforcement des réseaux, la reprise des voiries jusqu'à l'espace publique existant, l'éventuel éclairage public, ou la collecte des déchets ménagers. Si le projet n'est pas conforme au PLU, les procédures de mise en demeure sont longues et fastidieuses. Pour ces raisons, les élus préfèrent laisser le projet en l'état, dans l'irrégularité.

existantes à un instant donné, il fige cet état jusqu'à la prochaine révision ou modification du document. L'évolution de ces corps de fermes dont le caractère patrimonial est reconnu est pourtant nécessaire. Les règlements graphiques et écrits des POS et PLU des communes, dans leur état actuel, ne permettent pas ces modalités.

L'activité agricole dans les PLU

Inversement, lorsqu'il s'agit de renforcer une exploitation agricole intégrée dans un tissu urbain et située dans une zone A, les possibilités de développement sont limitées par le Code rural qui encadre ces extensions[279]. Cette règle, qui considère certaines activités agricoles comme sources de nuisances pour les riverains alors qu'elles préexistaient à cette urbanisation récente, contribue à éloigner l'agriculture de l'espace habité du village. Ce type de situation témoigne de raisonnements systématisés lors de l'élaboration du règlement graphique de PLU et de logiques peu ciblées sur les spécificités rurales de ces communes.

Le document d'urbanisme, qui s'appuie sur le Code de l'Urbanisme, doit ici s'appréhender avec la prise en compte des dispositifs réglementaires propres aux exploitations agricoles, décrites dans le Code Rural. Les catégories du zonage, distinguant l'espace urbain, de l'espace agricole, naturel ou à urbaniser entrent en contradiction avec la combinaison des fonctions spatiales historiquement présentes dans ces espaces hérités du monde rural. De plus, l'inévitable combinaison de la réglementation urbaine avec les dispositions propres à l'activité agricole renvoie à la nécessité d'une ingénierie spécialisée aujourd'hui peu développée. Cette lacune perpétue l'application de modèles urbains conventionnels, faute d'alternatives identifiables dans des territoires comparables et auxquels les élus pourraient se référer. Par ces proximités interdites et ces évolutions difficiles, c'est l'ensemble de la composition socio-spatiale qui se voit fragilisée.

---

[279] Article L. 111-3 du Code Rural. La règle prévoit une marge de recul entre un bâtiment d'élevage, ses annexes et les constructions de tiers à usage d'habitation ou à usage professionnel. Le périmètre de protection sanitaire est d'un rayon de 50 à 100 m, en fonction de l'importance du cheptel. Ne sont pris en compte pour l'instauration du périmètre que : les bâtiments servant au logement des animaux et les différentes aires ou circulation attenantes, les laiteries et fromageries, les bâtiments ou installations servant à abriter la nourriture, les dispositifs de stockage et de traitement des effluents.
Même classé en zone A du PLU, le développement d'une exploitation agricole située à proximité d'habitations est conditionné par des réglementations sanitaires propres aux élevages et au stockage de productions agricoles qui empêche sont agrandissement. Cette dernière est donc condamnée à s'expatrier loin du village pour construire de nouveaux bâtiments.

L'activité agricole et ses dispositifs, pourtant représentatifs de l'identité locale et à l'origine des trames urbaines actuelles se retrouvent désormais en dehors du village, déconnectés de la vie locale. Abritées par de nouvelles constructions modernes et standardisées, l'échelle imposante de ces exploitations soulève par ailleurs des questions d'intégration paysagère, qui ne sont pas ou peu évoquées dans les règlements écrits des zones agricoles.

La mutation des paysages agricoles depuis les années 1960.

Le travail d'observation et les entretiens menés, Maires et agriculteurs confondus, alimentent de nombreux détails la forme de cette mutation du travail agricole, chacun précisant ce qu'était l'activité agricole dans le terrain d'étude avant la période de modernisation de l'activité agricole des années 1960 - 1970. Les anciennes photos aériennes présentent des paysages plus boisés, diversifiés, mais aussi une organisation spatiale du bâti plus dispersé[280] qu'il ne l'est actuellement. Un élu, enfant de la commune, décrit les coteaux plantés de vergers et de vignes, les mares et les pâturages essaimés dans le village, mêlés au tissu bâti, créant des espaces de respiration entre des constructions compactes. Il relate une organisation spatiale propre désormais révolue, autant par le développement urbain que les mutations agricoles. Un agriculteur[281] ayant repris l'exploitation familiale rappelle aussi que les anciennes générations vivaient d'une agriculture diversifiée (élevage ovin, porcin et bovin, culture céréalière et maraîchère) tandis que lui a du se spécialiser dans la culture céréalière et travailler en collaboration avec le fermier voisin, pour rentabiliser son matériel et maintenir son exploitation.

Les facteurs de cette mutation

Le travail de terrain met en lumière la transition dans les paysages agricoles, entre un panorama différencié et diversifié et une bi-partition champs de mono-culture et îlots de boisement, issue de deux facteurs d'évolution

[280] Sur ce point, voir l'analyse historique du bocage de l'Ouest français faite par Magali Watteaux et qui place l'origine de cet habitat dispersé vers l'an Mil et le met en rapport avec la mise en valeur des sols : Magali WATTEAUX, « Sous le bocage, le parcellaire... », *in Etudes rurales*, n° 175-176, 2005, pp. 53-80.
[281] Agriculteur installé en vallée d'Eure, propriétaire d'une petite exploitation héritée de ses parents.

Le premier est la spécialisation de l'activité. Cette région située au nord-est du département de l'Eure est devenue un secteur dédié à la production de céréales, au même titre que le bassin parisien et la Beauce, berceau céréalier de la France. A quelques exceptions près, cette spécialisation a peu à peu fait disparaître les fermes laitières, l'élevage et le maraîchage[282], et avec, la diversité des espaces agricoles au profit d'une monoculture. La vallée de l'Eure, présente des types de cultures désormais marginalisés, comme celle du cresson qui nécessite une irrigation spécifique et donc une implantation à proximité d'un cours d'eau. Ce système de culture résulte de constructions et d'aménagements particuliers afin de maîtriser l'apport en eau et constitue une occupation spécifique de l'espace aujourd'hui délaissée.

Le second facteur concerne l'évolution du matériel agricole, dont le dimensionnement actuel n'est plus adapté aux infrastructures routières communales ni mêmes aux petites parcelles, aujourd'hui coincées entre deux lotissements pavillonnaires. Ces phénomènes sont exacerbés pour les terres agricoles enclavées dans le tissu bâti. Les agriculteurs laissent alors ces dernières en friche, car elles deviennent peu rentables, notamment pour la culture céréalière, au regard du temps passé pour les cultiver et des conflits que cela pourrait générer (dégradations de clôture, de voirie ; nuisances sonores ; nuisances olfactives pour le voisinage,…).

Au-delà de la pluralité des formes spatiales (pâturages, verger, herbage, maraîchage, mares,…), jusqu'ici produites et entretenues par la pratique agricole, c'est aussi la question du traitement de la limite entre ces vides et l'ensemble bâti qui est ici soulevée. Ces espaces intermédiaires, clos ou non, mais d'une échelle intermédiaire à celle du champ en *open space* et celle du bâti permettent une imbrication du vide et du bâti, dans l'épaisseur. Cette transition, considérée aussi comme une *lisière vivante*[283], autrefois permise par cette diversité est aujourd'hui balayée. Elle participait à la mise à distance de nuisances éventuelles, du moins à l'organisation spatiale des activités entre elles, laissant

---

[282] Dans l'Eure en 2010, 58% des moyennes et grandes exploitations sont orientées sur la grande culture, 18% sur la polyculture et le poly-élevage, 9% pour l'élevage bovins-lait, 4% pour l'élevage bovins-viande, 1% pour l'élevage bovins-lait-viande.
Source : Agreste, Recensement agricole, 2010, *in* Agreste Normandie, *Mémento de la statistique agricole*, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, septembre 2015, 24p, p.9.

[283] CAUE 27, *Lisières vivantes. Comment habiter les bourgs de l'Eure ?*, Evreux, Editions du CAUE 27, 2013 (2ème édition), 143 p.

place à une limite étroite matérialisée par une clôture entre un jardin d'agrément et un champ céréalier cultivé par l'agro-industrie.

La disparition d'aménagements du paysage agricole au profit de dispositifs urbains

L'organisation spatiale de l'espace non bâti, autrefois justifiée par des pratiques rurales, laisse place aujourd'hui à des dispositifs conventionnels de l'urbanisation urbaine et périurbaine qui se démarquent des formes anciennes.

On peut citer par exemple le remplacement des mares, fossés, et bandes enherbées en bord de rue par des trottoirs, canalisations et bassins versants pour la gestion de l'eau, représentatifs des aménagements liés aux lotissements pavillonnaires. Néanmoins, le tissu ancien subit lui aussi ces transformations : création de places minérales en lieu et place des esplanades enherbées devant les équipements publics, élargissement des voies par l'instauration de retraits obligatoires pour les nouvelles constructions, plantation d'arbres ornementaux (et non fruitiers) à l'alignement, espaces verts tondus et délimités de bordures,…

Toutefois, l'évolution de ces espaces que l'on pourrait qualifier d'intermédiaires, n'est pas seulement liée à la modernisation de l'activité agricole. Rarement protégés dans le cadre du PLU, sauf dans de rare cas justifiés par des raisons environnementales, la disparition de ces aménagements s'explique aussi par les pratiques d'acteurs opérationnels qui interviennent lors du développement urbain de ces communes.

D'une part, les bureaux d'études missionnés pour élaborer les documents d'urbanismes ou les aménageurs-lotisseurs, sont rompus à des automatismes de densification et d'urbanisation des « dents creuses[284] ». Leurs logiques de conception, notamment pour les profils des voiries, et le dessin des futurs lotissements s'appuient sur des équipements normalisés et standardisé et s'inscrivent également dans l'attente de rentabilité de l'aménageur et donc d'une exploitation maximale du terrain à loti.

D'autre part, ces nouveaux aménagements issus du périurbain et de l'urbain sont aussi la réponse à un désir manifeste de certains néo-ruraux en matière de sécurisation des déplacements (passage piétons, trottoirs, ralentisseurs, …) et de *domestication de la*

[284] Ce terme est utilisé dans le SCoT et vise, dans une traduction maladroite des objectifs de densification, à urbaniser en priorité les espaces libres dans le tissu urbain existant au lieu d'une extension urbaine en périphérie.

nature (canalisation souterraine des eaux de pluies, taille et tonte des végétaux le plus souvent ornementaux, …).

Une forme d'uniformisation mutation des paysages agricoles est donc issue simultanément de la modernisation de l'activité agricole qui a renouvelé les pratiques et de l'urbanisation de la société locale qui a fait évoluer l'aménagement spatial. A travers ces mutations de l'activité agricole, c'est aussi tout un pan du vocabulaire[285] dédié à la diversité de ces espaces qui disparaît : fossés, vergers, enclos, prairies, pâtures, talus, massifs, bosquets, haies... gommant peu à peu les nuances de l'aménagement spatial de l'espace rural métropolisé.

Les nouvelles pratiques agricoles

Pour l'agriculture paysanne, les géographes ruralistes évoquent une certaine durabilité, « au service du potentiel agronomique et des terroirs [avec] une organisation foncière et sociale solidaire[286] ». Les nouvelles pratiques agricoles tendent à s'en inspirer.

La multifonctionnalité de l'agriculture dans le terrain d'étude.

La multifonctionnalité de l'agriculture est une notion développée par les chercheurs en agronomie et en économie rurale au cours des vingt-cinq dernières années[287]. Elle traduit une diversification du métier en lien avec le phénomène de périurbanisation. Pour ces raisons, elle concerne essentiellement des exploitations proches d'aires urbaines ou de territoires soumis à une forte urbanisation. La multifonctionnalité peut s'exprimer sous diverses formes : entretien des paysages et du patrimoine bâti, tourisme, vente directe, services envers les collectivités grâce au matériel agricole. Ces nouvelles fonctions ont plus

---

[285] Philippe MADEC, « Mots et outils de la durabilité », *in* Johanna SERY & Frédéric SAUNIER (dir), *op. Cit.,* pp. 40-46.

[286] Geneviève PIERRE *et alii*, « Durabilité, agricultures et territoires : quels questionnements pour les ruralistes d'universités de l'Ouest ? », *in Géocarrefour,* Vol. 83/3, 2008, pp. 245-250.

[287] André FLEURY & Pierre DONADIEU, « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *in Courrier de l'environnement de l'INRA*, 1997, n° 31, pp. 45-61.
Sandrine BLANCHEMANCHE *et alii*, « Activité agricole, multifonctionnalité et pluriactivité », *in Pour*, 1999, n° 164, pp. 41-46.
Bertrand HERVIEU, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », *in Cahiers Agricultures,* 2002, volume11, n° 6, pp. 415-419.

ou moins été intégrées par les agriculteurs et créent des rapports nuancés à la périurbanisation[288].

Cécile Bernard distingue trois catégories d'agriculteurs. Pour la première, « le périurbain est vécu comme une menace ; pour la deuxième, c'est un contexte face auquel il faut s'adapter et s'organiser ; pour la troisième, c'est une opportunité pour répondre aux demandes sociales et construire un nouveau métier[289] ».

En revanche, une autre forme de multifonctionnalité s'exerce depuis ces quinze dernières années et vise la production d'énergie renouvelable. La participation de cette profession à cette activité s'étend sur trois domaines principaux : l'usage des bâtiments agricoles comme support à la production (pose de panneaux photovoltaïques) ; la culture de matières propres à l'isolation thermique ou à la production de chauffage (type chanvre, miscanthus, …) ; et le recyclage des matières organiques agricoles via le procédé de méthanisation ou la valorisation de la biomasse.

L'agriculture et les énergies renouvelables

La production d'énergie photovoltaïque a dans un premier temps modifié la forme et l'implantation des bâtiments agricoles. L'objectif est désormais de les orienter pour une rentabilité maximale des panneaux photovoltaïques (orientation sud-est, inclinaison à 27°). Le prix de rachat de l'électricité produite étant attractif, notamment dans les années 2000, de nouvelles constructions ont été édifiées en plein cœur de secteurs agricoles. Très souvent sous–utilisées, ces constructions ont régulièrement été entreprises dans un esprit d'investissement spéculatif. Elles sont idéalement orientées et conçues (pentes de toit, calepinage, etc…) pour recevoir les équipements destinés à la production d'énergie photovoltaïque, sans attention particulière à leur insertion paysagère. Ces « constructions-supports » sont peu encadrées en termes de forme, de dimensionnement et d'implantation

[288] Sur le terrain d'étude, la multifonctionnalité liée à la proximité d'aires urbaine est peu perceptible. Elle se développe peu à peu, même si ce type de prestation est plus visible dans le reste du département, plus rural. Sur les dix-huit fermes du département proposant des hébergements touristiques, deux sont localisées sur le terrain d'étude. Sur les cent exploitations agricoles qui pratiquent la vente directe dans l'Eure, cinq sont implantées sur le terrain d'étude (chiffres issus du label « Bienvenue à la ferme », réseau national créé en 1988. Il recense les offres des agriculteurs en termes de dégustation de produits fermiers ou produits du terroir, d'hébergement ou de loisirs à la ferme). Par contre, les agriculteurs s'investissent aussi auprès de la collectivité (déneigement par exemple). Il est toutefois difficile de chiffrer ces activités, occasionnelles et non conventionnelles.

[289] Cécile BERNARD, Annie DUFOUR, Marie-Alix ANGELUCCI, « L'agriculture périurbaine : interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur », *in Économie rurale, n°* 288, Juillet-août 2005, pp.70-85, p.81-82.

dans les PLU. Elles ont fait l'objet de régulation dans certains départements dans l'objectif de limiter l'essor de ce phénomène[290].

La culture de substances propres à l'isolation ou au chauffage, interroge à la fois la capacité de l'agriculture à produire des matières premières autres que celles nécessaires à l'alimentation et la capacité de cette dernière à préserver la biodiversité locale. Ce dernier point rejoint des problématiques relatives à la monoculture dont l'appauvrissement du sol fragilise la diversité floristique locale.

Enfin, le procédé de méthanisation qui se répand peu à peu dans les pratiques suscite de nombreux débats. Ces projets requièrent d'aménager de grandes surfaces agricoles pour réaliser ces usines, en lieu et place de cultures alimentaires. Ce processus contribue à l'artificialisation des sols agricoles et naturels. Par ailleurs ces usines produisent des digestats qu'il convient d'épandre sur les terres arables et qui entrent en concurrence avec la pratique plus répandue de l'épandage des effluents urbains et industriels[291]. On recense deux installations agricoles dans l'Eure[292], hors du terrain d'étude.

Cet aspect du métier d'agriculteur – producteur d'énergie questionne la nature et la localisation de ces nouveaux espaces agricoles. Ces derniers deviennent le support de cette nouvelle ère de l'énergie renouvelable dans les communes de l'espace rural métropolisé, où l'énergie hydraulique était autrefois exploitée par l'activité industrielle. Cette relocalisation pourrait rebattre les cartes en matière de stratégie d'aménagement du

---

[290] Plusieurs collectivités territoriales ont publié à ce sujet. A titre d'exemple :
- DDT Rhône, « Un projet photovoltaïque en zone agricole. Ce qu'il faut savoir aussi. Quelles sont les règles à respecter pour associer au mieux production photovoltaïque et activité agricole ? », Nov. 2010.
- Direction régionale des Pays de la Loire, ADEME, « Bonnes pratiques pour concevoir, mettre en œuvre et exploiter des générateurs photovoltaïques en environnement agricole. », guide technique, 2012.
- DDT Jura, « Doctrine de la CDCEA », Juin 2011.

Ces publications précisent que les zones agricoles n'ont pas vocation à devenir le support de la production photovoltaïque. Les constructions autorisées dans ces zones sont justifiées par leur nécessité au service de l'activité agricole. Elles rappellent en outre le Grenelle de l'Environnement a pour objectif la lutte contre la régression des surfaces agricoles, par leur artificialisation notamment (les constructions agricoles et les systèmes de production photovoltaïque au sol sont visées par ce point).

[291] Source : ADEME, *Etat des lieux des installations de méthanisation en Haute-Normandie, Phase 3 : Les perspectives de développement de la filière méthanisation en Haute-Normandie,* Version allégée, Etude réalisée par le groupement CEDEN, Nov&atech, Biomasse Normandie, la Chambre d'Agriculture de Seine-Maritime et la Chambre d'Agriculture de l'Eure, 2013, 34p.

[292] Source : http://www.haute-normandie.ademe.fr/sites/default/files/files/domaines-intervention/energie-matiere-renouvelable/carte-unites-methanisation-haute-normandie.pdf,

En tout, il existe cinq sites de méthanisation dans le département. Aux deux agricoles s'ajoutent une installation industrielle (dans le terrain d'étude à Alizay), une collective / territoriale qui exploitent les boues des stations d'épuration et les déchets végétaux et agroalimentaires, donc semi-agricole (dans le terrain d'étude à Gaillon) et une publique qui permet l'incinération de déchets.

territoire, au travers d'un rapprochement entre site de production et lieu de consommation.

A la lecture des documents d'urbanisme locaux étudiés, cette problématique n'est pas encore abordée. Les documents sont pour la plupart anciens (POS), et les Projets d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), documents préalables aux règlements du PLU, ne traitent pas de ce phénomène. Si le Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) conditionne les caractéristiques des zones d'urbanisation existantes et à venir, la production d'énergie renouvelable n'y participe pas encore. Cette dernière est abordée à des échelons supérieurs : dans le cadre du Plan Climat Energie Territorial (PCET) de l'Eure (2007)[293] et du Schéma Régional Climat Air Energie de la Haute Normandie (2013)[294]. Les documents d'urbanisme locaux doivent néanmoins être compatibles avec ces documents qui décrivent des objectifs et des actions dans de nombreux domaines : construction, transport, industrie, agriculture et énergie renouvelable.

Aux échelles communale et intercommunale, les documents graphiques ne prévoient de zones dédiées à cette éventuelle production d'énergie renouvelable, et les règlements écrits n'encadrent pas particulièrement ces constructions dans les zones A et N. La *smart-grid*[295] en campagne est encore très loin de se concrétiser bien que l'intégration de ces nouvelles données dans le processus de développement de ces communes présenterait de nouveaux possibles dans la réflexion sur la recomposition territoriale, tant à l'échelle communale et intercommunale[296]. Sur ce point, l'activité agricole présente un nouvel aspect de son rôle structurant dans l'espace rural métropolisé.

---

[293] Source : Département de l'Eure, Délégation développement durable, *Déclinaisons opérationnelles du programme. Plan Climat Départemental de l'Eure*, Décembre 2007.
Trois agglomérations de l'Eure disposent de leur propre PCET : CA Seine Eure, Grand Evreux Agglomération, CA Portes de l'Eure.

[294] Source : DREAL Normandie, Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie de Haute-Normandie (SRCAE HN), approuvé en mars 2013.

[295] « Un *smart grid* est un système électrique capable d'intégrer de manière intelligente les actions des différents utilisateurs, consommateurs et/ou producteurs afin de maintenir une fourniture d'électricité efficace, durable, économique et sécurisée (définition de la plateforme technologique européenne sur les Smart Grids). Cette définition peut s'élargir aux autres systèmes énergétiques (gaz, chaleur, froid) qui sont amenés à répondre [aux] défis de la transition énergétique. Actuellement, le système électrique repose une logique unidirectionnelle, de l'amont vers l'aval, du producteur au consommateur. »
Source : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/definition-d-un-smart-grid-reseau-electrique-a8779.html.

[296] Yannick RUMPALA, « Formes alternatives de production énergétique et reconfigurations politiques. La sociologie des énergies alternatives comme étude des potentialités de réorganisation du collectif », i*n Flux*, 2013/2, n° 92, pp. 47-61.

Nouveaux modes de production agricole

Les problématiques climatiques actuelles et les défis lancés par la transition écologique à venir ont aussi provoqué une prise de conscience chez certains acteurs de l'agriculture, qui ont développé de nouveaux modes de faire. Ces nouvelles techniques, citons en autres l'agriculture raisonnée, l'agroforesterie ou la permaculture, ont un impact important sur le paysage et l'organisation spatiale[297]. Toutes ont le point commun de considérer les spécificités propres au milieu local dans lequel elles se développent pour optimiser au mieux l'espace et améliorer la production. Elles témoignent d'une approche renouvelée de l'agriculture qui, depuis les années 1965, était plutôt largement établie sur des modes de production généralisés au territoire français. Elles font par ailleurs l'objet de nombreuses recherches.

A titre d'exemple, nous pouvons citer l'étude sur la permaculture au Bec-Hellouin, un village de l'Eure. Menée depuis plusieurs années et en conditions réelles, elle s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche scientifique et collaborative[298]. L'objectif est « d'étudier une forme de maraîchage sur une petite surface, essentiellement manuel, très diversifié, orienté vers des circuits courts de commercialisation [299]». En outre, il s'agit de tester la viabilité de cette forme d'agriculture et d'en établir les conditions technico-économiques nécessaires. Ces nouvelles techniques, souvent empruntées à des gestes anciens, ont un impact sur l'occupation de l'espace. L'agriculteur développant ces pratiques continue en cela d'être « le jardinier paysagiste » des campagnes françaises, mais dans un esthétisme inversé.

Alors que jusqu'ici le sillon bien droit, créé grâce à la mécanisation agricole - symbole du modernisme - était devenu l'unique référence depuis l'après-guerre, le paysage agricole devient désormais la résultante de la nature même du milieu, et des sciences propres à l'agro-écologie. Cette approche du paysage agricole existe déjà dans les siècles

---

[297] Régis AMBROISE & Baptiste SANSON, « Paysages agricoles de l'après–pétrole. Nouveaux designs agronomiques pour produire autrement et améliorer le cadre de vie», *in Passerelle*, numéro spécial n°9, avril 2013, pp.86-95.

[298] L'étude "Maraîchage biologique permaculturel et performance économique", conduite depuis fin 2011 par la ferme du Bec Hellouin, l'Institut Sylva et l'UMR SADAPT (INRA-AgroParisTech) est désormais terminée. Un nouveau programme de recherche-action est en cours pour la période 2015-2018 : « La micro-ferme permaculturelle et la forêt-jardin »
Source : http://www.fermedubec.com. Consulté le 5 septembre 2017.

[299] François LEGER & Sacha GUEGAN, *Maraîchage biologique "permaculturel" et performance économique*, rapport final, 30 novembre 2015, 67 p., p. 5.

précédents, comme le montre la culture de cressonnières dans la commune de Cailly-sur-Eure. L'organisation de la zone de culture, en bord de rivière pour pouvoir irriguer à souhait la culture, génère un paysage spécifique à ce type d'activité et propre au milieu local. Ce dispositif permet la cohabitation d'une activité agricole peu nuisible à proximité d'habitations et l'usage d'espaces assujettis à des risques naturels importants, souvent réduits à la friche. En cela ces espaces participent à une forme de régulation du risque d'inondation, ce qui constitue une autre forme de multifonctionnalité de l'agriculture.

Le renouvellement des modes de production agricole est aujourd'hui un phénomène en plein essor et concerne tout autant les territoires urbains, périurbains que ruraux. Au même titre que la reterritorialisation énergétique[300], cette autre forme d'exploitation de la ressource naturelle par l'Homme dans ces espaces ruraux métropolisés soulève de nombreux enjeux. A l'échelle locale, elle interroge l'organisation spatiale et la cohabitation de ces nouvelles pratiques entre elles et avec les espaces habités. A l'échelle régionale, elle incite à reconsidérer les rapports entretenus avec les métropoles voisines, rappelant en cela le concept de Biorégion développé par Alberto Magnaghi[301].

[300] Sur ce point, la thèse de Fanny Lopez soutenue en 2010 démontre comment la réinvention des réseaux énergétiques sous la forme d'un système multi scalaire se place comme un « contre-projet d'infrastructure ». Elle retrace l'histoire de la recherche de l'autonomie énergétique et s'interroge sur ses effets sur l'économie structurelle et les dynamiques de partages. Thèse publiée :
Fanny LOPEZ, *op. Cit*.
[301] Alberto MAGNAGHI, *op. Cit*.

Source : IGN Remonter le temps

Figure 17 - Les mutations de l'espace agricole, cultures, lisières et bâtis

b) Le vide : une protection en faveur des ressources naturelles ?

En dehors des espaces agricoles, les espaces naturels, c'est-à-dire ceux non exploités pour la culture ou l'élevage, sont aussi des constituants majeurs de l'espace ouvert. Ils abritent l'écosystème écologique local qui, par ses caractéristiques intrinsèques, conditionne l'aménagement du territoire par l'Homme. Ils constituent une ressource naturelle qui participe dans une dimension mondiale à la préservation et au développement de la biodiversité.

Par ailleurs, depuis quelque temps, les représentations sociales occidentales idéalisent souvent la vie à la campagne en l'opposant à la ville réservoir de diverses pollutions sonores, olfactives, et à qualité médiocre de l'air. Or, ces désagréments sont aussi perceptibles dans les espaces ruraux, où les pollutions sont issues des pratiques agricoles et industrielles. La vulnérabilité des espaces habités face aux aléas, naturels ou non, y est également présente, au même titre que dans les espaces habités plus denses. Les règles de précaution vis-à-vis de ces risques se renforcent d'années en années et l'organisation spatiale est parfois à repenser face à ces nouvelles contraintes. La forme de ces aléas diffère peu : ils émanent soit directement du milieu naturel, soit des activités humaines. Qu'ils soient naturels ou technologiques, ces risques conditionnent l'implantation des Hommes sur un territoire donné. Ils participent à déterminer les formes urbaines ou architecturales qui en découlent. Pour ces raisons, les espaces ouverts, agricoles ou naturels, sont l'objet de nombreux enjeux réglementaires, environnementaux, économiques que nous développerons ici.

La protection réglementaire des espaces ouverts

Aujourd'hui « une commune française sur deux abrite sur son territoire au moins un espace protégé [et] un Français sur deux réside dans ces communes[302] ». Les entretiens ont révélé un fort attachement des acteurs locaux à ces espaces. Ils sont reconnus comme un élément fondateur de l'identité rurale sur lequel s'appuie le développement territorial,

[302] Antoine LEVEQUE, « Les communes abritant des espaces naturels protégés », *in Chiffres et Statistiques*, n°706, Paris, Commissariat Général au Développement Durable, Décembre 2015, 11 p, p.1.

notamment touristique[303]. Le terrain d'étude n'est pourtant pas pourvu d'un terroir spécifique, valorisé et protégé, dans un objectif touristique.

La protection de ces espaces relève de niveaux supra-communaux (région, Etat, voire Europe). Peu d'actions manifestes sont menées à l'échelle communale pour valoriser et protéger ces espaces. Deux types de protection couvrent les espaces ouverts du terrain d'étude. Ces protections se retrouvent sur l'ensemble du territoire national : les Zones d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF), et les zones dites « Natura 2000 ». Les ZNIEFF se déclinent en deux types correspondant à des degrés différents de protection[304] et on recense les zones Natura 2000 se répartissant selon les directives « Habitat, faune, flore » et « Oiseaux »[305].

Ces deux types de protection relèvent d'actions et de natures différentes. Elles se superposent souvent sur un même territoire. L'inventaire ZNIEFF est constitué à l'échelle régionale, tandis que le réseau Natura 2000 est d'ampleur européenne et animé au niveau départemental. Ces deux outils participent à la mise en œuvre du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), traduction opérationnelle de la Trame Verte et Bleue (TVB).

Les Zones d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique et le réseau Natura 2000

Les ZNIEFF, de nature réglementaire, s'appuient sur la parution de décrets ou d'arrêtés interdisant ou limitant certaines activités humaines. L'inventaire ZNIEFF[306] atteste de la qualité environnementale d'un territoire. Toutefois la présence de ZNIEFF n'a pas de

---

[303] Les communes qui abritent sur leur territoire un espace protégé accueillent les trois quarts de la capacité touristique métropolitaine.
Source : Antoine LEVEQUE, *Ibid.*

[304] On dénombre 15 ZNIEFF de type I et 7 ZNIEFF de type II sur le territoire de la CCEMS. La Normandie compte, au 1er janvier 2016, 1812 ZNIEFF terrestres (1638 de type I, 174 de type II) et 27 ZNIEFF marines (19 de type I, 8 de type II).
Source : DREAL Normandie.

[305] 18 sites Natura 2000 de l'Eure couvrent 5 % du territoire départemental. La directive « Habitat, faune, flore » concerne :

- les coteaux de la vallée de l'Eure (56 communes de l'Eure dont 7 de la CCEMS),
- les boucles de la Seine (29 communes de l'Eure dont 8 de la CCEMS),
- les îles et berges de la Seine dans l'Eure (29 communes de l'Eure dont 6 de la CCEMS).

Les terrasses alluviales de la Seine sont concernées par la directive « Oiseaux » et concernent 18 communes du département, dont 6 situées dans la CCEMS terrain d'étude, pour 1550 Ha.
Au total, ces protections représentent environ 14% de la surface du territoire de la CCEMS.
Source : Préfecture de l'Eure.

[306] Initié en 1982 par le ministère chargé de l'environnement en coopération avec le muséum national d'histoire naturelle.

portée réglementaire directe sur les activités humaines qui doivent respecter la législation sur les espèces protégées.

Les règlements écrits et graphiques des documents d'urbanisme locaux doivent néanmoins en tenir compte, les informations de l'inventaire ZNIEFF étant transmises aux collectivités par le Préfet en amont de l'élaboration du document. Sur ce point, les services de l'Etat précisent : « les ZNIEFF de type I sont des zones particulièrement sensibles à des équipements ou à des transformations même limitées. L'urbanisation de ces zones n'est donc pas recommandée […]. Les ZNIEFF de type II, présentant des enjeux moins forts, des projets ou des aménagements peuvent y être autorisés à condition qu'ils ne modifient ni ne détruisent les milieux contenant des espèces protégées et ne remettant pas en cause leur fonctionnalité ou leur rôle de corridors écologiques[307] ».

Cette classification offre à ces espaces une constructibilité très limitée et très encadrée. Elle s'impose comme un élément à prendre en compte lors de l'élaboration d'un PLU. Les périmètres sont reportés dans le règlement graphique par la création d'Espaces Boisés Classés (EBC) pour les forêts, et une inscription en zone naturelle (N) des secteurs concernés.

Les secteurs Natura 2000, sont recensés par un réseau européen qui mêle à la fois une approche réglementaire et contractuelle. Son poids important en matière de protection, réglementaire et foncière, est à souligner.

Pour chaque site Natura 2000, des objectifs de conservation (actions agro-environnementales) et des mesures de gestion sont définis dans un document d'objectifs (Docob) puis sont mises en œuvre par contractualisation entre les propriétaires ou les exploitants des sites (agriculteurs, forestiers, etc…) et les ministères en charge de l'Écologie et de l'Agriculture. Le périmètre de la zone Natura 2000 est reporté dans son état intégral dans le règlement graphique du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Il s'intègre à une zone naturelle (N) ou agricole (A), selon la destination principale du terrain.

La protection des espaces ouverts au niveau local

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), qui recense également ces protections, identifie aussi des zones à préserver de l'urbanisation. Dans cette démarche, ce ne sont

[307] Source : Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), *ZNIEFF pour la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme*, fiche méthodologique destinée en priorité aux chargés de mission en DIREN responsables des dossiers d'aménagement, septembre 2006, p. 3

pas les qualités écologiques des sites qui sont avancées mais plutôt leur participation à une composition urbaine globale. Ces espaces naturels, sont identifiés comme des « coupures d'urbanisation[308] », dont « l'objectif est de protéger les espaces naturels banals et les espaces agricoles[309] ». L'idée développée est que ces « coupures d'urbanisation » contribuent à la structuration du développement urbain tout en participant à la création des continuités écologiques prévues dans l'élaboration des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE)[310]. Ils renforcent à l'échelle l'intercommunalité la mise en œuvre de la Trame Verte Bleue au niveau régional.

A la marge, on recense dans certaines communes des protections définies à l'échelle régionale ou départementale : sur le territoire de la CCEMS neuf sites protégés par le Conservatoire des Espaces Naturels (CREN)[311] pour leur patrimoine naturel, faunistique ou floristique. C'est le cas par exemple dans la commune de La Croix Saint Leufroy, en vallée d'Eure, où le conservatoire est propriétaire du foncier et s'occupe de la gestion du site. Son existence est méconnue du grand public et son aspect de friche, sans réelle information sur son statut lui confère l'image d'un espace à l'abandon.

La question de l'appropriation de cet espace spécifique, par la commune et ses habitants peut alors se poser : alors qu'il constitue un réel bien commun, il n'est aujourd'hui pas identifié et donc peu connu. Le Maire de la commune regrette cette situation et évoque la possibilité d'en faire un observatoire, ou un lieu de sensibilisation du grand public à la problématique environnementale. Mais son isolement, la difficulté de ses accès, et son statut de propriété privée rendent ce projet peu réaliste. Cet exemple montre que les décisions de protection qui relèvent d'échelons supra-communaux semblent être

---

[308] Expression utilisée dans le DOG pour qualifier ces espaces. La définition proposée est la suivante :
« Les coupures d'urbanisation indiquent un principe de liaison naturelle à maintenir sur plusieurs secteurs du territoire communautaire […].
Ces coupures d'urbanisation concernent :
- des continuités boisées à préserver ;
- des continuités au niveau des vallées à maintenir.
Ainsi, des couloirs écologiquement riches seront préservés (vallées, coteaux boisés) en interdisant des extensions urbaines qui à terme priveraient le territoire de ces zones de transition vitales pour l'écosystème. Ces coupures d'urbanisation à préserver sur le territoire communautaire ont pour objectif de cadrer le développement de l'urbanisation à terme en indiquant les directions interdites du développement. »
Document d'Orientations Générales, approuvé par le conseil communautaire le 28 septembre 2010, p.32.

[309] Document d'Orientations Générales, approuvé par le conseil communautaire le 28 septembre 2010, p.31.

[310] Les SRCE sont l'un des objectifs du Grenelle de l'Environnement et sont mis en œuvre par la loi Grenelle 2.

[311] Source : http://www.cren-haute-normandie.com/, consulté le 06 septembre 2017

déconnectées des réalités locales. Même si ces décisions relèvent d'une démarche de protection de la biodiversité, leur impact est limité par la gestion hors-sol qui en découle.
Inversement, au niveau local, lorsque les zones protégées sont situées en prise directe avec les limites actuelles de l'urbanisation, elles sont perçues comme une entrave au développement urbain. Quel que soit l'échelon supérieur au sein duquel la sauvegarde a été décidée, elle pâtit d'une incompréhension de la part de la plupart des élus, qui se disent dépossédés de leurs compétences d'urbanisme.

Nous pouvons constater que les modalités de gestion diffèrent selon le type de protection appliqué aux espaces ouverts. Ses modalités sont notamment fonction de la maîtrise foncière, qui conditionne le type d'action qui sera mené pour préserver ou restaurer ces derniers. La maîtrise foncière par les pouvoirs publics étatiques, via le Conservatoire des espaces naturels par exemple, est un moyen d'assurer la non-urbanisation sur ces terrains. Cette caractéristique assure un niveau de protection élevé pour la biodiversité et le milieu naturel local. Toutefois, les surfaces concernées sont souvent petites, au regard des zones couvertes par les ZNIEFF et le réseau Natura 2000. Nous pouvons également noter que ces espaces sont juste recensés dans les Projets d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et que leur gestion se fait souvent en marge des décisions communales, par des organismes dédiés.
En cela, ces espaces sont peu intégrés dans une réflexion sur une composition d'ensemble de l'espace communal, où ces ressources naturelles remarquables participeraient au développement territorial. Cette situation se présente plutôt dans les Parcs Naturels Régionaux (PNR) dont les représentants sensibilisent les acteurs locaux et les habitants à ces espaces. Par ces actions, les espaces naturels sont intégrés aux réflexions sur le développement spatial, et sont alors davantage perçus dans ces périmètres comme des atouts à valoriser.

La gestion des risques naturels par l'interdiction de bâtir.

Les risques naturels ne sont pas les mêmes sur le plateau de Madrie et dans les vallées d'Eure et de Seine. Les étendues agricoles qui occupent la majorité du plateau de Madrie possèdent un sol meuble qui peut constituer un danger pour l'occupation humaine,

compte tenu des cavités souterraines qui le caractérisent. Dans les vallées, c'est le risque inondation qui menace les espaces habités, et qui, d'une certaine manière, préserve certains sites naturels de l'urbanisation.

Les risques naturels sur le plateau de Madrie

Si la terre fertile du plateau présente un réel atout pour la culture intensive pratiquée actuellement, la nature du sous-sol présente des risques pour les espaces urbanisés. Le phénomène le plus courant, sont les cavités souterraines, ou marnières. Nous pouvons noter aussi les aléas liés à la sécheresse, due à la présence d'argiles dans le sol ; et les bétoires[312]. A la différence des marnières, ces deux aléas peuvent être plus ou moins maîtrisés pour permettre l'urbanisation. Les risques liés à la sécheresse peuvent être anticipés lors des fondations de la construction.

Pour les bétoires, la DDTM n'en a relevé qu'une sur le territoire de la CCEMS, qui a été comblée à l'occasion de l'aménagement d'un lotissement[313]. Les documents d'urbanisme des communes dont tout ou partie du territoire s'étale sur le plateau de Madrie possèdent la spécificité de recenser dans leur règlement graphique des zones de « présomption de marnières ». A l'intérieur de leur périmètre aucune installation humaine n'est permise. Pour certaines communes, comme celles d'Ailly, ce périmètre réduit considérablement l'espace potentiellement urbanisable et contraint naturellement les orientations d'aménagement émises dans le Projets d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

Les risques liés à ces marnières sont des éléments anciens, leur déclaration ayant été rendue obligatoire à partir du XIX^{ème} siècle. Déjà recensées dans les Plans d'Occupation du Sol (POS), les périmètres de ces zones sont souvent reproduits à l'identique lors de révision ou modification du document. La définition de ces périmètres relève souvent de

---

[312] Mot normand, Puisard pour récolter les eaux pluviales. Source : Larousse.
« les bétoires ont pu être utilisées dans le passé comme points d'infiltration des eaux de ruissellement par les particuliers ou comme points d'infiltration situés à l'exutoire des ouvrages hydrauliques de lutte contre les ruissellements et les inondations par les collectivités ou même comme points de rejet des eaux usées ou des eaux usées traitées.
Or la quasi-totalité des besoins en eau potable de Haute-Normandie sont satisfaits à partir des eaux souterraines prélevées dans l'aquifère crayeux. Ces rejets représentent ainsi un risque direct pour la ressource en eau potable de la région [sanitaire, géologique ou hydrologique] ».
Source : P.-Y. DAVID, J. MOISAN, A. NACHBAUR, N. DÖRFLIGER, *Aménagement des bétoires en Haute-Normandie – Etat de l'art et préconisations de bonnes pratiques,* Rapport final, BRGM/RP-58795-FR, Novembre 2010, 221 p., p. 3.

[313] Source : Rapport de présentation SCoT, approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010 p. 73.

l'histoire locale, témoignages et connaissances transmis entre générations et qui s'officialise dans le document d'urbanisme municipal. L'appréciation de ces risques relève plus d'une expertise locale empirique que de relevés topographiques ou d'études scientifiques. Puisqu'il ne s'agit que de présomptions, l'exactitude des périmètres est relative. Les marges de sécurité sont donc grandes et le risque d'en omettre certaines l'est aussi.

Toutefois, ces zones de présomption peuvent être superposées à des espaces déjà urbanisés et, dans ce cas, toutes extensions ou constructions nouvelles sont compromises. Comme pour tout autre critère qui intervient dans l'élaboration du zonage réglementaire, l'enjeu de définition du périmètre est primordial. D'une part ce zonage participe à définir la valeur économique du foncier, d'autre part il encadre les stratégies foncières individuelles en la matière. Dans la CCEMS, le phénomène de marnières est assez récurrent, avec 6 effondrements et 46 cavités et indices de cavités recensés par les services de la DDTM en 2010[314]. Souvent localisées dans des zones non habitées, les catastrophes liées à ce risque sont moins médiatisées que celles attribuées aux crues, dont les conséquences humaines, naturelles et économiques sont régulièrement catastrophiques.

La gestion du risque d'inondation dans les vallées

Pour la vallée d'Eure, on peut constater une récurrence du phénomène de crues ces dernières décennies. Entre 1966 et 2001, on recense cinq inondations, aux dommages plus ou moins importants, et des crues plus remarquables en 1881 (crue centennale) et 1841. Cet ensemble géographique, comme une large partie du plateau de Madrie, est aussi soumis au risque d'inondation torrentielle et de ruissellements érosifs. Ces phénomènes sont facteur de difficultés relatives à la gestion des eaux pluviales, et imposent la préservation et l'entretien des fossés. Ils orientent également les pratiques agricoles, notamment le sens des labours sur les coteaux, qui doivent être perpendiculaires à la pente pour ralentir le ruissellement. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) met en avant plusieurs causes à ces inondations torrentielles et aux ruissellements érosifs : « l'occupation du sol, la disparition des « zones tampon » : haies, mares, le développement de l'urbanisation, le sous-dimensionnement des réseaux d'eau pluviale, la

[314] *Ibidem*.

difficulté à évacuer les eaux lorsque les cours d'eau sont en crue, [le] manque d'entretien des passages d'eau (ravines, talwegs)[315] ».

Le risque de crue est désormais l'un des éléments prioritairement observé pour réfléchir au développement urbain des communes situées en vallée d'Eure. Pour l'Eure Moyenne, section Saint-Georges-Motel à Fontaine-Heudebourg, ce risque est encadré par un Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI) approuvé en juillet 2011[316]. Dès son approbation, ce document est devenu opposable aux communes concernées, sans délai pour mette en conformité les documents d'urbanisme communaux. La vocation affichée du PPRI est « de ne pas augmenter le nombre de personnes exposées aux risques [et de] limiter, voire interdire dans la mesure du possible les nouvelles installations dans les zones à risques[317]». L'objectif est aussi de limiter la vulnérabilité économique des territoires concernés. L'instauration du PPRI a été perçue comme une contrainte additionnelle aux autres règles supra-communale, autant par les élus que les habitants.

Les modalités d'élaboration du PPRI

Bien que son élaboration ne soit pas directement exécutée localement, à l'échelle communale ou intercommunale, l'enjeu du périmètre du PPRI par les prescriptions qu'il génère est primordial pour le développement communal. Son élaboration, décidée par arrêté préfectoral est fonction d'un ensemble géographique naturel, ici l'Eure Moyenne, et non d'un territoire administratif. Il peut donc toucher des communes appartenant à des intercommunalités différentes, mais la réglementation sera identique pour toutes les communes concernées. Cette élaboration « hors champ » est néanmoins soumise, entre autres, à l'avis des municipalités concernées et à enquête publique avant son approbation. Il est cependant difficile pour le Maire ou l'habitant d'émettre un avis circonstancié sur le zonage proposé. D'une part les modalités de définition de celui-ci sont exposées dans un

[315] Rapport de présentation SCoT, approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p.75.

[316] PPRI de l'Eure Moyenne, prescrit par arrêté préfectoral du 1er août 2001. À l'initiative de la DDTM de l'Eure, il fait suite à la mise en application des lois Barnier (du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) et Bachelot (loi du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages) dont les dispositions ont modifié le Code de l'Environnement. Selon ce dernier, les Plans de Prévention du Risque (PPR) naturels peuvent « délimiter les zones exposées aux risques, […] y interdire tout type de construction d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ». Art. L. 562-1 II. du code de l'Environnement.

[317] Note de présentation du Plan de Prévention du Risque Inondation par débordement de l'Eure : Eure moyenne, section Saint-Georges-Motel à Fontaine-Heudebourg, Direction départementale des territoires et de la mer, service prévention des risques et aménagement du territoire, CETE Normandie Centre, p 3.

langage technique et peu explicitées. D'autre part l'échelle de représentation proposée ne permet pas une analyse fine du zonage[318]. Ce document revêt un statut ambivalent : « d'une part, un discours officiel qui prône la réduction des dommages grâce aux PPR et la concertation du public et, d'autre part, une réalité de terrain où cette concertation est très inégale, souvent inexistante, et où les attentes des acteurs locaux portent sur le devenir et donc l'aménagement des terrains inondables[319] ». Le PPRI dessine les contours de l'espace communal inondable tel que le code de l'Environnement l'exige. A travers quatre zones, constructibles à inconstructibles, il propose une graduation des territoires plus ou moins exposés aux risques. Par ce zonage le PPRI intervient sur la valeur d'un bien et sa capacité à évoluer. Même si en grande majorité, les zones les plus vulnérables (rouge ou verte), sont vides d'édifices, les constructions existantes qui y situées sont figées. Le PPRI influence aussi la nature de l'agriculture, notamment dans les zones rouge et verte, où la culture du sol est incertaine. Y sont alors favorisés des espaces de pâturage ou de maraîchage spécifique (cressonnières par exemple) plutôt qu'une culture céréalière conventionnelle. Faute de présence de ce type d'exploitation agricole au niveau local, ces espaces sont parfois délaissés, en friche. Non entretenus, leur qualité d'aires d'expansion des crues est fragilisée.

La mise en œuvre opérationnelle du PPRI

La réglementation du PPRI dans les zones où il est possible de construire sous conditions (zone jaune et bleue) est parfois difficile à coordonner avec les pratiques de développement urbain au niveau local. D'une part, les possibilités d'urbanisation sont réelles et la valeur foncière de ces biens reste forte, comparativement à ceux des zones rouges ou vertes du PPRI. Cette situation peut poser des problèmes lors de l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, quand une construction existante chevauche deux zones et qu'il est difficile de mesurer précisément la limite de ces dernières. D'autre part, les interprétations possibles du règlement du PPRI sont nombreuses, et révèlent des

---

[318] « L'État rappelle en effet que la délimitation spatiale de l'aléa repose sur une démarche d'expert (MATE, 2000). Il s'est prémuni contre tout recours contentieux en mentionnant la précision relative des résultats cartographiques, telle qu'une carte puisse être fausse à 20 cm près. Il n'est donc pas possible aujourd'hui pour des associations ou des collectivités d'attaquer un PPR auprès des tribunaux administratifs sur une erreur de zonage mais seulement sur des fautes de procédures. »
Source : Catherine CARRE, « Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations », *in Annales de géographie,* n°648, 2006, p. 133-153, p.143.
[319] *Ibid.,* p.134.

failles sur l'objectif de développement urbain limité sur ces parcelles. Par exemple, la réglementation stipule qu'en zone bleue, seule 35% de l'emprise foncière peut être construite. Cet article pose logiquement les bases d'une faible densité sur les espaces exposés au risque inondation. Cependant, si cette emprise foncière est lotie, chaque nouvelle propriété pourra construire de nouveau 35% de son emprise foncière. Ce qui multiplie d'autant l'artificialisation des sols, dans des espaces inondables. Sur ce point, il n'existe pas d'article du règlement écrit du PLU qui puisse contrer cette action. Cet exemple met en lumière la difficulté d'établir une réglementation fine et uniformisée sur une grande étendue géographique, sans considérer le contenu réglementaire du PLU. Au même titre que dans les espaces habités classiques qui seront étudiés au prochain chapitre, l'absence de coordination de l'urbanisation sur la globalité de la zone concernée, tout comme l'anticipation des évolutions du parcellaire ne sont pas considérés dans ce règlement.

Par ailleurs, à la lecture des règlements écrits des POS ou de PLU du terrain d'étude, peu d'entre eux accompagnent ces règles favorisant l'écoulement des eaux de surfaces en cas d'inondation et la lutte contre l'imperméabilisation des sols. A l'échelle de la parcelle, les mesures relatives à la prévention du risque inondation se traduisent souvent uniquement par l'obligation de gestion des eaux pluviales sur le terrain et par son propriétaire. Pourtant François Priet, professeur à l'Université d'Orléans, précise : « des mesures (…) peuvent être prévues dans les zones qui ne sont pas directement exposées au risque, mais au sein desquelles les constructions et aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux[320] ». Par exemple, l'article 9 du règlement écrit[321] peut limiter l'emprise au sol. Malgré cela, certains PLU de communes soumises au risque inondation ne réglementent pas cet article[322]. Cependant, même lorsqu'un pourcentage est fixé, rien n'assure une imperméabilisation limitée, puisque cette emprise concerne le bâti mais pas les revêtements de sol. En revanche, l'article 13 peut imposer une surface minimale d'espaces verts, ce qui garantit une imperméabilisation limitée du terrain[323]. En outre, l'article 11 du règlement écrit des PLU qui traite de l'aspect des constructions, permet

[320] François PRIET, *Fiche n°4 PLU et RISQUES*, GRIDAUH, 2011, p.1.
[321] Classification préalable à la réforme du Code de l'Urbanisme mise en application en janvier 2016 qui a donné lieu à la réorganisation des articles du règlement écrit.
[322] Commune de Saint Aquilin de Pacy, avant modification, par exemple.
[323] Commune de Saint Aquilin de Pacy, après modification, par exemple.

d'encadrer le traitement des clôtures. Il peut par exemple autoriser la réalisation de murs uniquement dans le sens du fil de l'eau, ou préconiser des clôtures permettant le libre écoulement des eaux. Ce même article peut par ailleurs inciter l'élaboration de toitures végétales lorsque l'emprise construite est importante. D'autres exemples sont possibles : l'article 12, relatif aux stationnements pourrait rendre obligatoire le traitement des aires des stationnements en surfaces perméables et l'article 13 favoriser des sujets végétaux hygrophiles.

Au même titre que pour la protection des espaces ouverts, la prévention des risques naturels est organisée à une échelle hors sol, supra-communale. Le périmètre est retranscrit dans le règlement du graphique du PLU et le règlement écrit renvoie aux prescriptions du règlement du PPRI. Les mesures pour limiter les risques sont peu appropriées dans les documents d'urbanisme qui se contentent de renvoyer au dit règlement. A l'échelle du territoire communal, il s'agit surtout de négocier ce périmètre pour permettre de nouvelles urbanisations.

Contradiction : les risques liés à l'activité humaine et l'urbanisation

Au sein de la CCEMS, les risques ne sont pas uniquement naturels. Ils sont aussi issus de l'activité humaine. Dans ce cas, le vide, est un moyen de créer une distance pour protéger les habitations de ces risques. Mais l'analyse des cartographies et l'observation *in situ* démontrent que la prise en compte de ces risques est diverse.

Les risques liés à l'activité industrielle

Les activités humaines localisées dans les communes du terrain d'étude sont, à l'échelle intercommunale, très diversifiées. Pour les plus industrielles, elles émanent de projets d'aménagement à l'échelle de la Basse-Seine, au niveau national. Plusieurs grandes industries multinationales[324] sont recensées dans ce secteur, entre Paris et Rouen. La ligne de chemin de fer longe la Seine et offre à ces entreprises la proximité de deux infrastructures de transport majeures.

[324] Un centre d'essai – Renault-, une usine d'éléments préfabriqués en béton –Rector Lesage-, une usine de production de Grand Marnier, des usines pharmacologiques –dont Sanofi-pasteur-, et phytosanitaires – Syngenta-…

Le rapport de présentation du SCoT de la CCEMS recense trois industries classées SEVESO[325] en vallée de Seine dont le périmètre d'alerte atteint les communes du plateau de Madrie et celles de la vallée d'Eure. En dehors de ces industries, l'unité urbaine de Gaillon et les communes avoisinantes accueillent plus de cinquante établissements répertoriés au titre des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), avec un risque de pollution avéré. Cette situation illustre la coexistence et la proximité de ces industries avec les espaces les plus pourvus en logement de l'intercommunalité. Elle questionne en outre les interrelations entre risque humain et développement urbain, en contrepoint avec la réglementation stricte appliquée en matière d'urbanisation face aux risques naturels. Enfin, de façon certes plus anecdotique mais néanmoins réelle, on peut s'interroger sur le degré d'information des habitants et de leurs représentants de l'existence de ces risques et de leur proximité.

Ce développement urbain intense dans ces secteurs n'est pourtant pas neutre, puisqu'il relève de la santé publique et de la qualité de l'environnement local et soulève des enjeux économiques majeurs. Ces industries sont implantées depuis les années 1960-1970 et l'urbanisation résidentielle qui les environne est simultanée (logements ouvriers) ou postérieure (pavillonnaire).

Désormais, l'aménagement de zones économiques est concentré sur le plateau de Madrie, aux abords de l'autoroute. Les activités recensées sont industrielles mais peuvent aussi être liées à la logistique et au transport. La question de la cohabitation entre pollution et habitations est néanmoins maintenue D'une part, le développement résidentiel sur le plateau de Madrie croît depuis les années 2000, au même titre que la construction de bâtiments industriels. D'autre part, l'autoroute A13 est répertoriée pour le transport de matières dangereuses, tout comme les principaux axes de circulation et la ligne ferroviaire Paris-Le Havre.

Ces infrastructures, qui organisent et facilitent le développement urbain, notamment par les dynamiques qu'elles permettent, sont aussi facteur de risques environnementaux. A ce titre, 17 communes parmi les 23 que compte la CCEMS sont concernées par le risque de transport de matières dangereuses. Celles de la vallée de l'Eure sont aussi traversées par

[325] Directive dite SEVESO II (96/82/CE). Il s'agit d'usines chimiques : « Nufarm » à Gaillon, « Ashland avébène » et « Syngenta agro » à Saint-Pierre-la-Garenne. Le classement SEVESO est en œuvre depuis 1982. Il a pour origine la catastrophe industrielle au sud de l'Italie, dans la ville de Seveso qui a fait de nombreuses victimes.

le couloir aérien de la base militaire d'Évreux. Pour ce risque généré par les circulations de marchandises et le déplacement humains, petites communes et agglomérations urbaines sont tout autant concernées.

Ce territoire, que l'on pourrait qualifier de prime abord de rural, par les paysages dominants que l'on perçoit, a donc un caractère bucolique et champêtre assez relatif. Lors des entretiens, les élus dont la commune accueille ce type d'installations industrielles ou agro-alimentaires ne mentionnent pas ces équipements comme sources de contraintes comme peuvent l'être les risques naturels. Leur ressenti vis-à-vis de ces installations, notamment pour les grandes industries de renommées nationales, est plutôt positif. D'une part ces entreprises assurent le développement économique du territoire, d'autre part elles génèrent des revenus fiscaux locaux importants. En dehors de ces élus, aucun n'a émis de réserves sur ces installations ou ne les a considérées comme une contrainte au regard du développement urbain municipal, à la différence des espaces naturels protégés pour leur vulnérabilité.

Les risques liés à l'activité agricole

L'industrie et le transport ne sont pas les seules sources de pollution et de risque répertoriées sur le terrain d'étude. La Direction Départementale des Services Vétérinaires recense 13 installations agricoles classées, par la taille de l'exploitation mais aussi par la nature même de celle-ci.

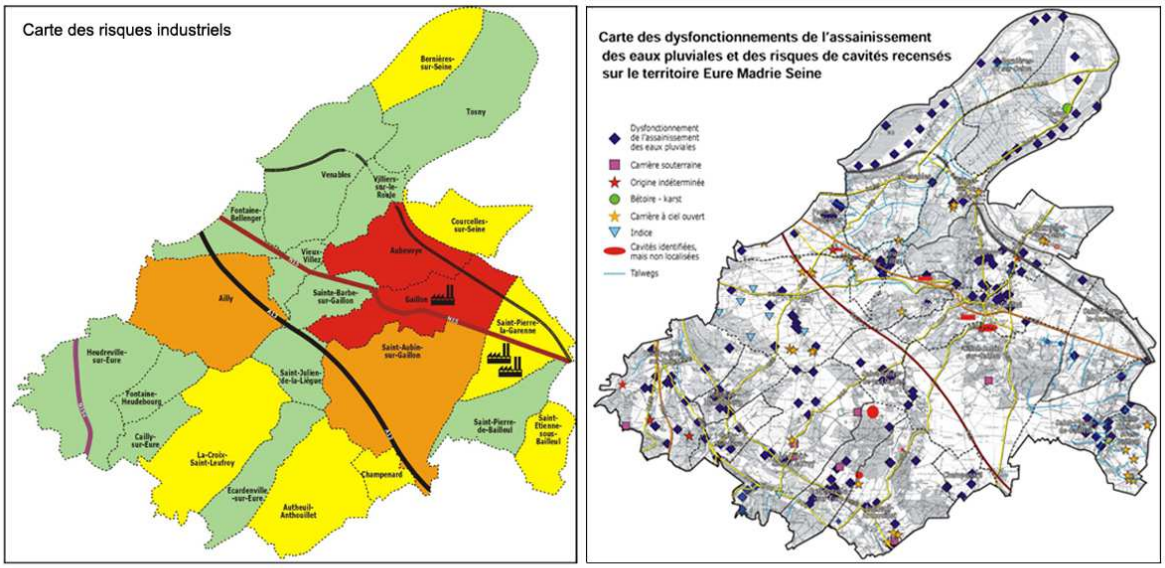
À la différence du transport de matières dangereuses ou du risque industriel qui génèrent une pollution quotidienne peu perceptible –qualité de l'air- mais plus grave en cas d'accident, ces risques et nuisances sont plus identifiables et sont strictement encadrés. Les règles d'implantation qui relèvent du Code Rural déterminent un périmètre de protection vis-à-vis de ces installations. Elles fixent une distance minimale à respecter entre ces constructions et les premières habitations.

Inversement, des labels agricoles imposent des règles minimales en périphérie des bâtiments pour garantir des surfaces d'élevage en plein air. Ces normes, issues du domaine public ou privé, conditionnent le développement économique d'une exploitation agricole locale et ne sont pas toujours considérées dans les documents d'urbanisme. On constate alors des conflits d'usage entre agriculture et urbanisation. C'est le cas par exemple lors de la création de nouveaux lotissements pavillonnaires trop près

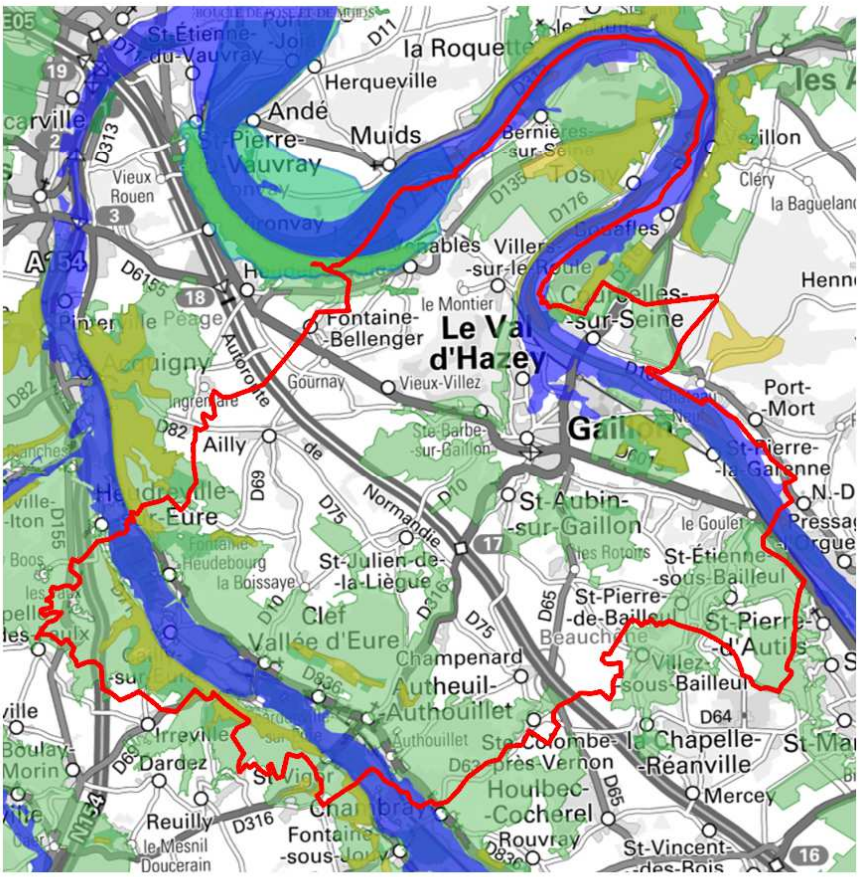
d'exploitations agricoles labellisées ou lorsqu'un agriculteur dont la ferme est intégrée au tissu résidentiel souhaite créer de nouveaux bâtiments d'élevage.

Dans les communes de la vallée de l'Eure, ces risques liés à l'activité industrielle ou aux transports ne sont pas répertoriés sur le règlement graphique des documents d'urbanisme locaux, puisque les installations classées ne sont pas implantées sur le territoire communal[326]. Toutefois les pollutions et risques sanitaires sont présents. Les règles d'implantation pour ces activités existent mais relèvent du code de l'Environnement ou du Code Rural. En cela, elles sont dissociées du document d'urbanisme local et sont traitées lors des instructions des autorisations d'urbanisme. Ces règles d'implantation sont établies à l'échelle du bâti et non à l'échelle du territoire, échelon utilisé pour celles mises en œuvre pour préserver les populations des risques naturels. Pour ces risques industriels et agro-alimentaires, ce ne sont pas les espaces ouverts qui assurent la mise à distance du risque. On assiste à un changement d'échelle. Il s'agit plutôt d'une alternance vide/plein, appréciée à l'échelle du bâti ou de l'ilot.

[326] Les communes du plateau de Madrie sont concernées par les risques liés au transport routier de matières dangereuses.



Source : Rapport de présentation du SCoT de la CCEMS, p. 74 et 77.



Source : Document de l'auteur, à partir des données de l'IGN (géoportail).

Figure 18 - Les risques naturels et industriels dans la CCEMS.

c) Les acteurs concernés par l'aménagement du vide : des approches différenciées.

Nous nous intéresserons ici aux stratégies adoptées par les différents acteurs locaux intervenant dans le processus du développement urbain vis-à-vis des espaces ouverts. L'objectif est de comprendre le rôle des agriculteurs dans le processus de fabrication de ce nouveau tissu urbain et inversement, l'appréhension de ces espaces agricoles par les élus locaux dans leur décision en matière d'aménagement spatial. Pour cela, leurs pratiques de l'espace seront analysées au regard de leurs activités respectives. Ce sera notamment l'occasion de mettre en avant d'éventuelles interrelations entre acteurs ou des défauts de communication.

La question de la représentation de ces espaces ouverts par les acteurs sera abordée. L'urbanisation de la société depuis les années 1970 a transformé le profil des populations habitant les espaces ruraux, et avec, leur rapport à la Nature. Cette urbanisation de la société locale a provoqué une nouvelle appropriation de l'espace qui a bouleversé l'équilibre *plein/vide* dans ces territoires. La première occurrence éclairera comment les espaces ouverts sont traités dans les documents d'urbanisme local, au regard des paragraphes précédents. Les deux suivantes seront consacrées aux acteurs : les agriculteurs et les élus locaux.

Agriculteurs : une stratégie foncière entre ressource économique et patrimoine hérité

L'introduction puis la généralisation de l'usage des machines cumulée à des objectifs de production/rentabilité agricole comme l'ont défini les deux lois successives pour l'agriculture (1960 et 1962) a modifié les modes de vie et les pratiques des agriculteurs. Ces évolutions s'inscrivent par ailleurs dans un contexte général d'urbanisation, où l'ensemble de la société a vu son mode de vie se transformer : usage de la voiture, démocratisation du temps libre et des loisirs, consommation de masse,… avec une large mutation du rôle et de la place des femmes.

Les formes économiques d'exploitations agricoles

Ces évolutions n'ont pas été sans conséquences sur la forme de l'exploitation agricole et sur le paysage agricole[327], notamment par les opérations de remembrement qu'elles ont engendrées. Elles ont tout autant bouleversé ses caractéristiques structurelles (taille, organisation interne, type d'activité) et son organisation sociale (relations humaines, statut de l'exploitant, composition du groupe).

Ce nouveau système de production agricole s'identifie d'abord par la modification de la structure des exploitations, passant des fermes familiales à des entreprises dont le fonctionnement est basé sur le modèle industriel, autour d'un dirigeant et d'ouvriers agricoles. C'est même pour les exploitations plus importantes une organisation qui s'appuie sur le fermage[328], moins souvent sur le métayage, où le dirigeant, propriétaire foncier, devient un gestionnaire de terres agricoles. Celles-ci ne sont d'ailleurs pas nécessairement localisées à proximité du siège de l'exploitation elle-même. Ces terres sont soit directement cultivées par des ouvriers salariés, soit louées à d'autres cultivateurs. Par la mise en œuvre de ce jeu complexe, la distinction entre propriétaire foncier et cultivateur de la terre devient alors de plus en plus nette et fréquente. Pour les plus petites exploitations, les agriculteurs se regroupent régulièrement en Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC)[329], pour mutualiser le matériel, parfois les achats de matières premières, ou même encore échanger leurs productions selon leurs besoins. Cette structuration reflète aussi pour certains chercheurs ruralistes « un attachement à une

---

[327] Hervé DAVODEAU, Pierre DONADIEU, André FLEURY, « Une Transition périurbaine. Le cas du Canton d'Anet (Eure-et-Loir) », *in Projet de Paysage*, revue en ligne, mis en ligne le 26 juin 2009, 14 p.
[En ligne] consulté le 28 juin 2011, URL : www.projetsdepaysage.fr
Françoise JARRIGE, Anne-Marie JOUVE, Claude NAPOLEONE, « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *in Courrier de l'environnement*, n°49, juin 2003, 13 p.

[328] Fermage : Mode d'exploitation par ferme; loyer annuel versé au propriétaire de cette exploitation.
Métayage : Mode d'exploitation agricole dans lequel le propriétaire et l'exploitant d'un domaine se partagent la récolte dans des proportions fixées par contrat.
Source : http://www.cnrtl.fr/lexicographie.
Ces droits d'usage du sol sont réglementés par le Code rural (Partie réglementaire, Livre IV – Baux ruraux, Titre Ier – Statut du fermage et du métayage) et précisément distingués du droit de propriété.

[329] Créé par la loi du 8 août 1962, le GAEC est régi par les articles L.323-1 à L.323-16 et R. 323-1 à R.323-51 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et les articles 1845 et suivants du code civil. C'est une société civile agricole de personnes permettant à des agriculteurs associés la réalisation d'un travail en commun dans des conditions comparables à celles existant dans les exploitations de caractère familial. Un GAEC peut être « total » en regroupant l'intégralité des exploitations des associés ou « partiels » lorsqu'il regroupe seulement certaines des spéculations des associés. Source : http://agriculture.gouv.fr/exploitations-agricoles-structures-et-statuts.

agriculture familiale et à un tissu d'actifs dense[330] ». Dans un cas comme dans l'autre, les sites de stockage (matériel et/ou production) ne sont plus nécessairement localisés au même endroit que le lieu de vie de l'agriculteur.

C'est enfin un métier qui s'est individualisé, dans le sens où ce n'est plus forcément la famille, le couple qui travaille à la ferme mais uniquement l'un d'eux. En cela, le rapport au lieu de résidence est différent : ce n'est plus le lieu de travail du couple mais celui de l'un d'eux seulement, ce qui conduit parfois l'agriculteur à différencier géographiquement son lieu de travail et celui de son habitat, quand son activité, comme la production de céréales, le permet. Ces nouvelles organisations de travail, et donc de l'espace, sont mutuellement générées par les mutations sociétales que nous avons décrites plus haut, à travers l'évolution des modes de vie et ce processus d'urbanisation généralisé.

La forme de l'exploitation et l'aménagement spatial des communes du rural métropolisé

L'ensemble de ces aspects conditionnent deux points essentiels sur la question de l'aménagement des communes de l'espace rural métropolisé et du développement urbain au détriment des terres agricoles.

Le modèle agricole plébiscité dans la décennie 1970 a favorisé l'émergence de grandes exploitations, plutôt entrepreneuriales que familiales[331]. Ces « entreprises agricoles » ont concentré leur activité sur les terres les plus rentables, laissant les autres à des usages plus lucratifs, comme l'urbanisation. Par ailleurs, cet aspect a contribué à dissocier l'agriculteur-cultivateur de la terre du propriétaire foncier de cette même terre. Cette séparation entre propriétaire foncier et exploitant du sol provoque une certaine forme de détachement vis-à-vis de la gestion de la terre elle-même, faisant de celle-ci un bien de consommation à haut potentiel lucratif. Le sol devient un produit générateur de revenus à

---

[330] Geneviève PIERRE *et alii*, *op. Cit.*
Les auteurs citent à ce propos la thèse de J. Dufour, *Agriculture et agriculteurs dans les campagnes mancelles ; le devenir des régions agricoles*, thèse, université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 1979, 928 p.

[331] On compte un peu plus de 1,5 millions d'exploitations agricoles en 1970 contre 490 000 en 2010**, s**oit une évolution annuelle au niveau national de -3%. Dans l'Eure, l'évolution annuelle est de - 4%.
Dans ce département, en 2000, il y avait 7700 exploitations dont 3700 moyennes et grandes, soit 48%. En 2010, il reste 5000 exploitations dont 3100 moyennes et grandes, soit 62% du nombre total d'exploitations.
44% des moyennes et grandes exploitations ont un statut d'entreprise individuelle, le reste est en société (EARL, société civile,…) ou en GAEC.
Source : Agreste Normandie, *Mémento de la statistique agricole*, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, septembre 2015, 24 p., p.8.

court terme mais dont la vision sur un temps long est amoindrie. Le propriétaire foncier, devenu gestionnaire, n'a plus de lien direct avec l'activité agricole. L'exploitant n'est qu'un locataire, le sol n'est plus transmis au travers d'une filiation familiale comme un bien qui produit une richesse. En cela, le statut de l'agriculteur-cultivateur de la terre est fragilisé.

Cette mise à distance se retrouve également dans les rapports entretenus entre l'agriculteur et l'environnement immédiat qui ceint les champs cultivés. L'agriculteur ne connait pas les résidents qui vivent en périphérie de son champ et vice-versa. Deux effets sont à noter : la vulnérabilité de l'agriculteur qui ne maîtrise plus seul son outil de travail principal et l'exposition de la terre agricole à la spéculation foncière. Le coût du foncier à bâtir étant environ dix fois supérieur à celui du foncier agricole dans ce secteur, le passage d'un terrain de zone agricole à zone à urbaniser dans un règlement graphique de document d'urbanisme, redessine les enjeux et le devenir de ce sol.

En second lieu, la différenciation entre lieu de travail et lieu d'habitation éloigne l'agriculteur de la société locale dans lequel il agit. Rappelons ici la difficulté rencontrée pour identifier les agriculteurs cultivant les terres agricoles de la commune lors de la campagne d'entretiens, qui s'est soldée par un échantillon très restreint de cette catégorie d'acteurs. Pour les communes où il n'y avait plus de fermes en activité, les élus n'ont pu me renseigner sur qui cultivait les terres. L'agriculteur n'est plus reconnu, identifié dans le village et ne se sent plus aussi directement concerné par les impacts que peuvent avoir certains de ses tâches sur l'environnement voisin : épandage de boues issues de station d'épuration générant des odeurs pestilentielles, traitements phytosanitaires les jours de repos,…

Alors que les conflits liés aux activités agricoles saisonnières comme la moisson, pratiquée nuits et jour en été, pouvaient être aisément dissipés par les élus, ceux énoncés plus haut génèrent parfois des situations qui s'avèrent plus délicates à gérer. L'agriculteur, dont l'activité est pourtant l'une des spécificités revendiquée pour caractériser ces communes, devient alors parfois un personnage déconnecté de la vie locale, un être « hors-sol », inconnu des habitants du territoire.

Le rôle de l'agriculteur dans l'aménagement spatial des communes du rural métropolisé

Le rôle de l'agriculteur, dans cet espace rural métropolisé a donc évolué ces dernières années, comme l'ont établi des chercheurs comme Pierre Donadieu, Bertrand Hervieu ou Philippe Perrier-Cornet. La vocation nourricière de cette activité agricole se mêle à des objectifs plutôt tournés vers l'entretien du paysage, et le développement d'une activité de vente de proximité ou de tourisme vert. Ces nouveautés ont doté cette activité agricole d'un caractère multifonctionnel qui a contribué à réévaluer sa place, son rôle, dans l'aménagement des communes de l'espace rural métropolisé. Même si l'on constate que dans les plus grosses exploitations la personne qui « conduit le tracteur » n'est plus un habitant du village, les petites exploitations qui persistent encore fonctionnent selon d'autres modalités. Les deux agriculteurs rencontrés, identifiés par le Maire de leur à l'occasion de l'entretien, continuent de vivre à proximité des terres qu'ils cultivent, qu'ils soient encore en activité ou à la retraite. Leur rôle diffère en cela de celui des gestionnaires d'exploitation de plus grande taille, notamment dans les rapports entretenus avec les autres acteurs locaux.

Cette proximité physique les rapproche des problématiques liées à la vie communale et à l'aménagement du territoire dans sa dimension locale. D'une part parce qu'ils y participent, soit en étant élu du conseil municipal, soit via une assistance technique ponctuelle à défaut de services publics (déneigement des voies en hiver, fauchage des bas-côtés). D'autre part parce qu'étant pour certains propriétaires fonciers, ils maîtrisent une partie du développement urbain de la commune en détenant une part des terres disponibles. Pour l'agriculteur toujours en activité, la terre qu'il possède constitue son outil de travail principal et est aussi un héritage familial. Il ne la considère pas comme un bien à vendre, même s'il a conscience de la plus-value foncière de ses propriétés lorsqu'elles sont référencées en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU) du règlement graphique du document d'urbanisme communal. Installé en vallée d'Eure, il reconnaît également volontiers qu'à choisir, il préfèrerait posséder des terres sur le plateau de Madrie, qui offrent un meilleur rendement au regard de la qualité du sol et du travail à fournir pour la cultiver.

Pour l'agricultrice à la retraite rencontrée dans une commune du plateau de Madrie, sa représentation du foncier agricole diffère et s'explique par sa situation actuelle. Afin de constituer une rente, d'aider ses enfants, elle et son mari ont pris la décision de vendre

une partie de leurs terres agricoles situées en zone urbanisable. Cette vente s'est faite seulement au profit de leurs enfants qui y ont chacun construit leur maison. Les stratégies foncières des agriculteurs dépendent de leurs droits de propriété[332] et de leurs objectifs personnels[333]. Mais par ce témoignage, se révèle une particularité sur les limites d'un acteur important dans le cadre de ces stratégies foncières : la SAFER dont le rôle premier est la gestion des sols dans les espaces naturels et agricoles.

L'intervention de la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) dans l'aménagement spatial des communes du rural métropolisé

Les SAFER ont un périmètre d'action régionale et sont investies d'une mission d'intérêt public : « elles accompagnent (…) les collectivités dans leur politique de maintien des terres agricoles et de la protection de l'environnement [334] ». Elles régulent notamment les ventes de terres agricoles ou forestières, et ont pour missions de base de préserver le foncier agricole et forestier, favoriser l'installation de jeunes agriculteurs. L'évolution du cadre législatif qui les définit a progressivement fait évoluer leurs missions, les plaçant comme un opérateur foncier en milieu rural[335].

Si les SAFER interviennent lors des ventes des terres agricoles et des exploitations, la chambre consulaire d'agriculture est quant à elle associée à l'élaboration, la modification

---

[332] Françoise JARRIGE, Anne-Marie JOUVE, Claude NAPOLEONE, *op. Cit.*

[333] Bernard KAYSER, « Vendeurs de terres à la périphérie des villes », *in Les Annales de la recherche urbaine*, n°10/11, 1981, pp. 129-136.

[334] Source : http://www.SAFER.fr/protection-environnement-paysages.asp, consulté le 15 juin 2017.
« Les trois grandes missions d'une SAFER :

- dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes ;
- protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles ;
- accompagner le développement de l'économie locale. »

Source : http://www.SAFER.fr/missions-SAFER.asp, consulté le 15 juin 2017.
Les SAFER ont été instituées par la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole (art. 15). Deux ans plus tard, la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole instituait, dans son article 7, un droit de préemption au profit des SAFER dont les conditions d'exercice sont strictement encadrées.

[335] La loi n° 90-85 du 23 janvier 1990, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social leur permet en particulier, d'une part, d'effectuer pour le compte de tiers toutes études liées à l'aménagement foncier, à la mise en valeur du sol et d'être associées à la réalisation des travaux correspondants, et, d'autre part, de conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la « préservation de la nature et de l'environnement ».
La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole et la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet ou LOADDT, ont confirmé cette évolution et consacré le rôle d'opérateurs fonciers des SAFER, chargées, au titre de leurs missions de service public, de « contribuer, en milieu rural, à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2.8».

ou la révision des documents d'urbanisme locaux en qualité de Personne Publique Associée (PPA). Ses agents émettent alors un avis sur le passage en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU) de terres agricoles ou forestières, en veillant à la préservation des espaces nécessaires aux activités agricoles.

Pour ces terres devenues urbanisables bien que toujours cultivées, la SAFER n'exerce plus vraiment son rôle de régulateur[336]. Alors que le départ à la retraite d'un agriculteur aurait pu favoriser l'installation de jeunes débutants, l'arrêt définitif de l'activité faute de repreneur proposé par la SAFER s'est traduit par la cession de terres agricoles à des exploitations plus importantes, la mise en fermage de certaines terres et l'ouverture à l'urbanisation pour d'autres. Pourtant, le second agriculteur rencontré et toujours en activité, dénonce la difficulté de racheter des terres supplémentaires face à la concurrence et à la capacité d'achat de plus grosses exploitations. Le rôle de la SAFER est ici remis en cause par les acteurs mêmes pour lesquels cette mission est dédiée.

Les terres agricoles en zone à urbaniser (AU)

Désormais « passées dans l'urbain », ces terres agricoles sont donc sous l'emprise du marché immobilier plus que du développement rural. Cette caractéristique révèle la prédominance de la législation urbaine, même dans un espace peu dense où les paysages naturels et agricoles dominent. Elle démontre finalement le pouvoir limité des organismes créés pour préserver les espaces nécessaires à l'activité agricole. Elle questionne en outre la valorisation de ces espaces au regard des prix du marché immobilier : une terre agricole devenue urbanisable multiplie sa valeur par 10 dans l'Eure. Il est donc ici question de la valeur donnée à la ressource-sol, qui est différente d'un point de vue sociologique (usage), agronomique (qualité, durabilité), économique (prix foncier). Pour le chercheur en aménagement Didier Boutet et l'agronome José Serrano, « c'est entre ces deux valeurs, foncière et durabilité, que la ressource sol doit être définie[337] ». Par ailleurs, ils distinguent également deux types de sols menacés :

- « les sols anthropisés, relevant d'un référentiel pédologique les qualifiant d'anthropo-sols (jardins familiaux, parc publics, etc.) ;

[336] Source : Rapport cour des comptes - Rapport public annuel 2014 – février 2014 – Tome 2. www.ccomptes.fr, consulté le 15 juin 2017

[337] Didier BOUTET & José SERRANO, « Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs. Quelques éléments de comparaison et d'analyse », *in Économie Rurale,* n° 338, novembre-décembre 2013, pp. 5-23, p.5.

- les sols supports d'aménités vertes (forêts, landes, étangs, etc.) et d'activités agricoles[338] ».

Et prônent pour la définition « d'une valeur d'équilibre sur la base de la destination des sols dans le temps, telle qu'elle peut être formulée dans un projet territorial, projection d'un devenir partagé (indicateur temporel)[339] ». En cela, il n'y a plus uniquement la valeur foncière du sol qui est considérée mais également sa réversibilité et donc son potentiel agronomique. Par cette proposition, ils inscrivent alors dans cette nouvelle valeur d'équilibre de la ressource-sol, une dimension temporelle qui impose une vision prospective, chère au projet local et qui replace l'agriculture dans un rôle structurant de l'aménagement des espaces ruraux métropolisés.

La multifonctionnalité de l'agriculture : repenser l'aménagement de l'espace ?

Le développement du caractère multifonctionnel de l'agriculture a également réorganisé l'approche des espaces ouverts par les agriculteurs autour du de nouvelles activités propres à une économie locale et présentielle. Les systèmes agricoles en circuits courts - vente directe, libre-service intégré à la ferme ou en bord d'axes passant- et les Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne (AMAP)[340] connaissent un développement progressif dans ces communes. Ils émanent néanmoins de l'initiative des producteurs qui cherchent d'autres sources de revenus et des consommateurs qui recherchent de nouveaux modes de consommation.

Nous pouvons citer par exemple la création d'un marché de producteur itinérant, qui s'installe mensuellement chez l'un ou l'autre exploitant et qui, depuis peu a bénéficié d'un label « Bienvenue à la Ferme ». Cette forme d'institutionnalisation a permis également au producteur de créer un espace de vente en libre-service 24/24h, dans un de ses bâtiments situé le long d'un axe passant. Ces aspects du métier d'agriculteur, renouvelés par un contexte actuel favorable à ce type d'alternative en matière de

---

[338] *Ibid.*, p.17.
[339] *Ibid.*, p.23.
[340] « Les Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP) sont destinées à favoriser l'agriculture paysanne et biologique qui a du mal à subsister face à l'agro-industrie. Le principe est de créer un lien direct entre paysans et consommateurs, qui s'engagent à acheter la production de celui-ci à un prix équitable et en payant par avance ». Source : http://reseau-amap.org/
Il existe une AMAP bio en activité dans la vallée de l'Eure qui se fournit auprès de producteurs plus ou moins locaux, c'est-à-dire dans un rayon de 50 km pour proposer des fruits et légumes, de la viande et des laitages.

consommation, alimentaire notamment, permettent deux nouvelles tendances en matière d'aménagement du territoire :

- D'une part, cette diversification propose de recréer un lien humain entre les personnes qui cultivent et entretiennent les paysages et les habitants des communes de l'espace rural métropolisé.
- D'autre part, ces nouvelles organisations du métier agissent sur les zones de déplacement des habitants, en reconsidérant le centre de leurs actes de consommation.

Ces alternatives aux circuits conventionnels de l'alimentation agissent directement sur les habitudes de mobilité des habitants et sur les rapports sociaux qu'ils peuvent entretenir avec les agriculteurs. Elles restent dans le terrain d'étude assez minoritaires, mais se développement peu à peu dans d'autres territoires[341]. Les déplacements vers les lieux de consommation sont réajustés, et souvent plus cumulés que remplacés. Sur la question des nouvelles fonctions rurales - vente directe / circuit court (AMAP), tourisme à la ferme (peu développé dans le terrain d'étude)-, les sociologues Dominique Jacques-Jouvenot et Pierre Tripier[342], qui étudient la modernisation de la famille rurale d'agriculteurs à travers le travail des femmes, montrent également comment ces dernières y ont contribué. Ils rejoignent en cela le constat selon lequel l'activité agricole propre -élevage, culture- est souvent menée par une seule personne et que la seconde qui compose le ménage développe soit des fonctions complémentaires ou travaille dans un tout autre secteur.

Multifonctionnel ou non, en fermage ou en propriété, le sol constitue pour l'agriculteur une source de revenus qu'il défend et préserve face au développement urbain qu'il ne peut choisir. Mais avant d'être un bien commun, cette ressource naturelle constitue pour les agriculteurs rencontrés et propriétaires de leur foncier, un patrimoine à perpétuer et à transmettre par filiation. Cette transmission peut prendre deux aspects : la poursuite de l'activité ou la mise à disposition partielle des terres pour y aménager des terrains à bâtir. Dans ces deux cas, la terre agricole constitue une aide financière pour ses enfants.

---

[341] C'est le cas par exemple de la Biovallée, en région Rhône-Alpes. Source : http://biovallee.fr/

[342] Dominique JACQUES JOUVENOT & Pierre TRIPIER, « Introduction », *in Cahiers du genre*, n° 37 « Loin des mégalopoles : Couples et travail indépendant », 2004/2, pp. 5-11.

Les élus locaux : une action partagée entre muséification et urbanisation

Alors que les techniciens au service des élus et les services de l'Etat en se référant notamment à la notion de Trame Verte et Bleue (TVB), attribuent un rôle écologique aux espaces ouverts, les Maires ont une approche diversifiée de ces espaces. Le traitement qui leur est octroyé varie assez distinctement selon le profil de l'élu rencontré. Les Maires plus anciennement installés, voire natifs de la commune et dont la profession ou celle de leur famille est en lien avec la Terre, fondent ensemble les différentes fonctions des espaces ouverts. Qu'ils soient agricoles ou naturels, l'approche de ces élus pour ces espaces est fonctionnelle, et s'inscrit dans une logique d'exploitation de cette ressource au service de la société humaine locale. Ils évoquent peu la possibilité de préserver ces espaces par un dispositif particulier. Pour certains, ils la considèrent même comme un foncier disponible, à utiliser « en bon père de famille » entre maintien d'une activité agricole (qu'elle soit touristique ou productive) et développement urbain.

La muséification ou la nature domestiquée

Les élus que l'on pourrait qualifier de « néo-ruraux », venus s'installer par choix il y a trois voire quatre décennies, pendant la période de rurbanisation, ont une approche plus esthétique de la Nature et de ces espaces non-bâtis qui environnent les communes. Souvent retraités, comme la plupart des Maires rencontrés dans le cadre de l'étude, ils ont eu des professions intermédiaires (profession libérales, administration publique), éloignées des préoccupations du monde rural dans lequel ils ont emménagé.

Dans cette approche finalement assez bucolique de l'espace rural, associée à une vision de campagne champêtre, ils entreprennent, à leur échelle, des actions différenciées, dont les résultats sont parfois extrêmes.

Soit ils évoquent la volonté de conserver et d'entretenir à leur frais les anciens espaces intermédiaires aujourd'hui délaissés, par l'achat ou par le classement patrimonial, ou les deux si les moyens le permettent. Soit ils rendent ces terrains constructibles, car à l'état de friches, ils dévalorisent, selon eux, le cadre de vie de la commune. Mais les deux choix sont souvent motivés par des raisons esthétiques, et non pas urbaines ou paysagères. Pour le premier cas, il s'agit de maintenir cette dimension bucolique de la campagne –les moutons qui paissent au milieu du village, ou les vergers en fleurs, pour le second c'est l'absence d'ordre, d'usage ou plus simplement d'occupation de l'espace par l'Homme qui

explique la décision. Ces interventions traduisent une volonté de domestication de la Nature, qui lorsqu'elle est laissée à un état plus ou moins sauvage, n'est pas représentative de ce rural idéalisé, auquel renvoie également le sillon bien droit du champ cultivé.

Pour mener à bien ces opérations, ils mobilisent par ailleurs des acteurs plus spécialisés dans le domaine de l'écologie et de la préservation (associations de protection de la biodiversité –faunes et flore confondues). Ce travail en collaboration, permet en outre le développement d'un réseau alternatif et la constitution d'une ingénierie territoriale locale, plutôt orientée sur l'action que sur la planification, à travers le PLU, comme peuvent l'être les services de l'Etat ou de l'intercommunalité. Ces Maires développent des partenariats avec des associations, pour les conseiller dans le reboisement de parcelles en friches par ou la reconstitution d'une mare, entité chère au développement et à la préservation de la biodiversité. Par ailleurs, sur ces questions, des organismes publics locaux, tels que le CAUE de l'Eure ou encore l'Agence Régionale de l'Environnement de Haute Normandie (AREHN), interviennent également à travers des actions de sensibilisation à la protection de ces espaces naturels pour le patrimoine végétal ou animal qu'ils abritent. Par des arguments plutôt tournés vers la mise en valeur paysagère de ces sites, et souvent compris par les Maire dans un sens esthétique, ces organismes participent à la préservation voire à la réintroduction d'espèces, par la création ou la reconstitution de milieux naturels spécifiques. Finalement, même si les raisons de ces actions, menées par les Maires, sont souvent liées à l'amélioration du cadre de vie et inscrite dans une visée esthétique, le résultat se rapproche de la préservation voire de la régénération d'espèces et d'espaces locaux spécifiques. Ce type de résultat est nettement moins perceptible dans les démarches de la première catégorie de Maires qui appréhendent les espaces naturels comme ressource foncière ou productive, et qui s'inscrivent souvent en ce sens en opposition avec les orientations intercommunales.

La maîtrise foncière des espaces ouverts

Au-delà du profil du Maire, le statut foncier de l'espace naturel et la stratégie communale sur ces questions peuvent aussi expliquer ces différentes approches. Qu'il soit privé, relevant du domaine public ou propriété communale, son approche et donc sa gestion par la municipalité s'en trouvera différenciée. Cette particularité rejoint en cela les

spécificités qui sont attitrées aux différents niveaux de protection et que nous avons mises en avant au chapitre précédent.

Les Maires qui ont entrepris une démarche esthétisante des espaces naturels du territoire communal ont fait le choix d'acquérir du foncier non bâti pour maîtriser le devenir de ces espaces. Relevant de la propriété communale, comme peut l'être le verger acquis par la Maire de Villers sur le Roule ou de l'espace public, comme le souhaite le Maire d'Heudreville pour son futur site de reboisement, la volonté est affichée par un acte d'achat porté par la commune. Cet achat, au-delà de la maîtrise de ce qui sera planté ou non, construit ou non sur ces espaces, fixe et concrétise un engagement municipal en faveur de la préservation d'un espace naturel mais aussi d'un patrimoine naturel local, représentatif ou non d'activité agricoles des décennies précédentes, au risque de la muséification de ces terres.

Par ailleurs, que cette approche soit justifiée par une perception bucolique du paysage, qui évoque sa transformation au fil des saisons ou qu'il s'agisse de proposer de nouveaux espaces de détente et de promenade aux habitants, la maîtrise foncière communale reste privilégiée par les élus.

La privatisation des espaces ouverts

Les propriétaires terriens se dévoilent comme des entrepreneurs, dans une logique d'exploitation d'une ressource, facteur de revenus économique avec une vision très privatisée de la Nature, en tant que bien personnel. La notion de propriété dans ces espaces est largement représentée visuellement et physiquement dans le paysage. On y constate des pancartes d'avertissement, des clôtures, des barrières,… qui délimitent clairement les propriétés de chacun, réduisant l'espace partagé au minimum, voire moins de ce que la loi impose, le chemin rural.

La conciliation des deux intérêts, publics et privé, où la Nature est appréciée pour le premier comme un milieu écologique et pour le second comme une manne financière, est difficile, les objectifs et les attentes étant différents. Finalement, les espaces ouverts ayant majoritairement le statut de propriété privée, l'accès des habitants et l'intervention publique y sont très limités.

Par ailleurs, la représentation qui est portée par les élus est de plus en plus éloignée des pratiques du monde rural. Comme l'explique Marcel Jollivet, ces espaces, leur entretien

et leur sauvegarde n'est possible que si la population qui les façonne est toujours présente[343], ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui dans le terrain d'étude. L'intégration de la Nature comme paramètre de réflexion à l'aménagement de l'espace communal est en effet peu développé dans les documents d'urbanisme. Le contenu de ces derniers propose une approche de cette Nature soit par le risque qu'elle représente ou par les protections qui lui sont appliquées aux échelons supra-communaux. Cette approche s'inscrit en opposition aux principes de la Trame Verte et Bleue (TVB) où les espaces naturels et agricoles sont considérés comme un élément fédérateur, base des réflexions sur l'aménagement du territoire.

La prise en compte des espaces ouverts dans les logiques d'aménagement urbain

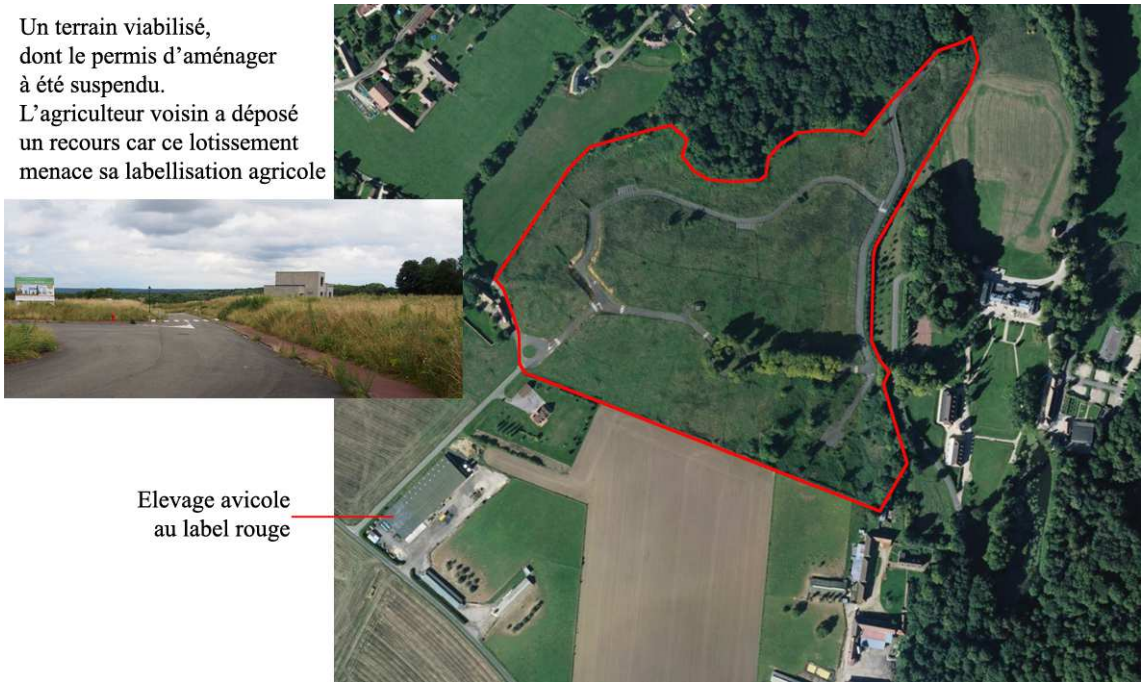
La question des espaces ouverts a peu été abordée par les acteurs rencontrés, que ce soit les élus, les bureaux d'études en planification, en urbanisme ou plus opérationnels, comme les aménageurs ou les constructeurs. La Nature est soit perçue comme une contrainte au développement urbain, soit comme un élément rapporté, esthétique pour embellir ou accompagner l'opération d'aménagement urbain. Elle n'apparait pas être le point de départ de la réflexion sur l'urbanisme communal, les techniques modernes de construction et de viabilisation permettant, dans la plupart des cas, de s'affranchir des spécificités géographiques, paysagères et écologiques, locales.

Les propriétaires fonciers d'espaces ouverts protégés sont peu associés aux réflexions sur l'aménagement du territoire, car ils ne sont pas moteurs d'un développement économique ou urbain comme peut l'être un propriétaire de foncier à bâtir. En cela, les fonctions des espaces ouverts dans l'équilibre spatial entre occupation humaine et écosystème local semblent souvent minimisées. Si les élus reconnaissent la qualité des paysages pour leur cadre de vie, ils perçoivent les règles supra-communales qui les préservent, comme des contraintes au développement urbain de leur commune.

Les acteurs opérationnels (aménageurs, constructeurs) ont une perception de la Nature quasi inexistante, celle-ci étant annihilée lors de la phase de conception puis réintégrée en fin de travaux, comme un agrément à leur intervention. Le sol, sa topographie, sa nature, sont travaillés, remodeler, reconfigurés pour répondre au besoin du futur usage

[343] Marcel JOLLIVET, « Exposés Introductifs. Transformation du monde rural. Aspects géographiques, sociologiques et économiques. », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *Sauvegarde des espaces naturels*, Actes du colloque éponyme des 2 et 3 octobre 1979, Marly, Centre de recherche et de rencontres d'urbanisme, 1980, 155 p.

urbain/humain qui en sera fait mais aussi pour faciliter sa viabilisation. La végétation locale et préexistante aux projets d'urbanisme et d'architecture est taillée, dessouchée, et remplacée par des essences moins invasives ou moins contraignantes à l'entretien ou l'élagage (vitesse et hauteur de pousse, arrosage, agrément esthétique). Les risques générés par les entités naturelles (inondations, marnières…) sont canalisés, maîtrisés, repoussés pour permettre l'urbanisation. Rappelant les propos cités plus hauts de Marcel Jollivet, la Nature façonnée ou exploitée pour et par d'autres populations aux pratiques de plus en plus urbaines que celles présentes jusque dans les années 1970, est transformée peu à peu dans son aspect et avec, les paysages qu'elle compose.



La multifonctionnalité de l'agriculture dans le terrain d'étude

Traitement différencié du végétal dans l'espace habité

Figure 19 - Approche variée des rapports entre développement local et Nature

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

La *modernisation*[344] de l'agriculture engagée par les législations nationales des années 1960 et 1970 a profondément participé à la réorganisation structurelle des communes du rural métropolisé, tant dans sa dimension spatiale que sociale. La diversité des espaces ouverts, les imbrications entre plein/vide jusqu'alors identifiés et justifiés par des fonctions rurales sont désormais obsolètes et souvent réduites à des perceptions. Par ailleurs, le territoire d'étude ne revêt pas d'un terroir identifié qui puisse justifier de protections supplémentaires de l'activité agricole. Cette absence de reconnaissance du caractère patrimonial de l'agriculture locale participe aussi à l'idée selon laquelle ces espaces ouverts constituent une réserve foncière disponible pour l'urbanisation[345]. La culture céréalière intensive qui y est pratiquée s'envisage un autre degré, à l'échelle européenne voire mondiale. En cela, l'espace agricole est peu intégré dans la pensée de l'aménagement de l'espace rural comme paramètre du développement territorial local. Malgré cela, cette activité continue d'alimenter une représentation idéalisée de ce territoire, dans une visée esthétique, de la nature entretenue et maîtrisée. Enfin, d'un point de vue social, la place de l'agriculteur a évolué, notamment pour ce qui est de la vie communale, puisqu'une minorité de Maires rencontrés avaient ou ont eu une activité professionnelle en lien avec l'agriculture, alors que dans les années 1960-1970, cette proportion était inverse. Cette dimension participe à l'idée énoncée précédemment d'un agriculteur « hors-sol ».

Mais le vide de l'espace rural métropolisé n'est pas seulement lié à la production agricole. Il résulte aussi de distances nécessaires entre certaines activités humaines et de prise de distances de ces dernières vis-à-vis d'aléas naturels. Il dote les communes de l'espace rural métropolisé de vulnérabilités qui participent à la réflexion propre au développement urbain. A l'inverse des risques naturels, perçus comme une contrainte, les risques industriels ou agricoles, par l'absence de leur évocation lors des entretiens, semblent être mieux acceptés pour leur capacité à produire une ressource économique.

---

[344] Terme employé dans les législations agricoles des années 1960.

[345] C'est également ce que constatent les géographes José Serrano et Gisèle Vianey dans leur étude de terrain centrée sur l'agglomération tourangelle et une communauté de communes aux environs de Tours. José SERRANO & Gisèle VIANEY, « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation », *in Norois*, n°221, 2011, pp. 111-124.

Les espaces ouverts sont aussi le sujet de nombreuses protections en faveur de la biodiversité, conçues et édictées à des échelons supérieurs et qui s'appliquent sans réelles négociations possibles à l'urbanisme communal. Ces espaces deviennent en cela souvent des espaces muséifiés, dépourvus de tout projet local, et peu valorisés malgré la ressource écologique qu'ils constituent. Au même titre que l'espace agricole, ils participent en outre à cette représentation idéalisée de la campagne, acteurs de la perception de la saisonnalité qui rappelle les activités du monde rural aujourd'hui disparu. Néanmoins, la présence animale, pourtant élément indissociable de la ruralité est, elle, de plus en plus vécue comme une nuisance. Les règles d'éloignement des bâtiments d'élevage vis-à-vis des habitations en attestent.

Par tout cela, le vide apparait comme une ressource territoriale incontestable de ces communes de l'espace rural métropolisé, et à plusieurs titres qui seront développés juste après. Mais cette caractéristique est aujourd'hui peu valorisée dans les documents d'urbanisme et agit peu comme un paramètre positif pour les projets de développement urbain et local. Son champ d'action est pourtant multi scalaire. D'une part le vide participe à la composition spatiale, notamment dans la définition des espaces restant à urbaniser, mais dans une logique inverse celle appliquée jusqu'ici : le vide est une trame qui définit les futurs lieux de l'urbanisation et non le résultat de cette dernière. C'est-à-dire où le vide est une trame qui définit les futurs lieux de l'urbanisation et non la résultante de cette dernière. A une échelle intermédiaire, ces espaces ouverts participent à un développement économique aujourd'hui peu valorisé notamment à l'échelon intercommunal. Enfin, par ses qualités écologiques, et les grandes étendues reconnues pour leur biodiversité, le vide constitue une ressource naturelle qui fait défaut à des espaces plus denses. Il recompose les solidarités interterritoriales, désormais dans une logique « donnant-donnant » et non plus verticale, comme elle l'a longtemps été, de l'espace urbain vers l'espace rural.

Dans une approche plus spatiale et paysagère, les espaces ouverts, qu'ils soient considérés comme à protéger pour leur biodiversité ou comme facteurs de risque, participent à réguler le développement urbain. Le statut de ces vides, définis par défaut, finalement et paradoxalement, sanctuarisés par les aléas auxquels ils sont exposés, reste encore à déterminer dans la composition de l'aménagement spatial communal. Encore trop souvent

considérés comme une contrainte supplémentaire au développement urbain de la commune, ils recèlent pourtant des qualités qui fondent l'identité locale : à l'échelle de paysage, ils sont le reflet en négatif des espaces urbanisés anciens, par leur contraste avec les constructions compactes et rapprochées. En cela, ils garantissent des respirations dans la composition plein/vide de ces territoires.

Chapitre 4 - L'espace habité : diversité des fonctions VS modèle d'habitat uniformisé.

Le présent chapitre s'intéresse à ce que l'on nommera ici l'espace habité. Le terme « espace habité » a été préféré à celui d'espace urbain ou espace urbanisé, chacun d'entre eux s'assimilant à des images bien définies. Le premier, l'espace urbain, est associé trop systématiquement aux représentations conventionnelles de la ville, et à une œuvre de professionnels. Le second, espace urbanisé, peut paraître trop généraliste, estompant des formes plus anciennes, mais représentatives de l'identité locale[346]. En observant de manière attentive cet espace habité, on constate une diversité d'organisation spatiale, qui témoigne de l'évolution des usages. Les populations locales, qui ont eu des pratiques rurales ont désormais des modes de vie plus urbains. Ces communes accueillent désormais des résidents, pour qui, en majorité, le lieu de travail diffère du lieu de résidence Par ces nouveaux modes de vie, les habitants réinterprètent ces formes habitées. La fabrication de cet espace habité s'est réalisée, principalement, sans dessin et avec l'intervention tardive d'une planification. Architectes, urbanistes, paysagistes, ont peu été mobilisés et le restent encore peu. Ils laissent le libre champ, notamment depuis ces cinquante dernières années, aux lotisseurs et aux géomètres. C'est surtout à l'initiative des habitants eux-mêmes que ce tissu a évolué, au gré des besoins familiaux et des mutations sociales. C'est d'abord en cela qu'il s'agit d'un espace habité.

Les multiples formes urbaines de l'espace habité se sont incrémentées au fil des ans. Elles renvoient chacune à des contextes spécifiques et ont mobilisé des systèmes d'acteurs différents. Si l'urbanisation ancienne s'est construite par les habitants eux-mêmes, l'urbanisation plus récente est générée par des professionnels (aménageur, constructeur) et par une planification des pouvoirs publics. Elle est principalement produite par le biais d'une procédure juridique simple, celle du lotissement, et conduite par le géomètre, seul

[346] Camillo SITTE, *L'art de bâtir les villes - l'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Paris, Seuil 1996, (1ère édition, Vienne, 1889), 256 p.

habilité à établir un découpage parcellaire. Cette urbanisation est venue se greffer à un ensemble déjà composite. L'urbanisation du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} s'appuie sur le développement industriel et sur la villégiature bourgeoise. Les constructions plus anciennes et les espaces libres qui les environnent sont eux issus d'activités en lien avec l'héritage rural de ce territoire. Par ailleurs, la fabrication de l'espace habité des communes du rural métropolisé repose principalement sur l'intensification d'une trame héritée du passé agraire[347]. Celle-ci se compose de plusieurs entités bâties dispersées sur le territoire communal : fermes, hameaux isolés. Cette structuration est aujourd'hui encore perceptible dans le paysage. Les caractéristiques morphologiques de ces espaces habités se distinguent nettement de l'urbanisation récente, par la compacité des constructions, la composition des espaces extérieurs, le traitement des limites et leur rapport au sol. L'ensemble ainsi constitué forme un lieu de vie organisé, identitaire, relationnel et historique[348]. C'est aussi pour cela que cet espace est habité.

Il sera ici question de savoir comment est interprété le document d'urbanisme local qui planifie ce développement urbain et encadre l'évolution de l'espace habité existant. Cette analyse s'appuie sur les entretiens menés auprès des différents acteurs et sur le contenu des documents d'urbanisme qu'il a été possible de consulter[349]. L'objectif sera en outre de comprendre les modalités de fabrication de cette nouvelle forme urbaine. Pour cela, nous étudierons l'organisation du système d'acteur et les règles juridiques auxquelles ils doivent se conformer. Les pratiques des habitants, au regard de leur ancrage territoriale, de leur stratégie d'installation, de leur rapport au territoire et à son aménagement, seront aussi abordées pour mieux comprendre comment ils participent à la production de cette urbanisation récente. Il s'agira aussi de comprendre les contraintes auxquelles font face les élus locaux et comment ils y répondent. L'ensemble de ces aspects détermine les enjeux que du développement urbain pour ces communes. L'ensemble de ces actions définira les besoins en termes de développement urbain, autant du point de vue urbanistique et paysager que de celui des habitants et de la collectivité.

---

[347] Antoine BRES & Damien DELAVILLE, *op. Cit*.
[348] Marc AUGE, o*p. Cit*.
[349] De nombreux documents d'urbanisme sont anciens, ce sont des POS, qui ont parfois été modifiés dans les années 2000. Pour la plupart, ils ne sont pas numérisés et il a été presqu'impossible de se les procurer. La lecture s'est donc effectuée sur place, notamment à l'occasion des entretiens.

a) Le mode de production de l'espace habité par les acteurs locaux.

Selon son état d'avancement, le document d'urbanisme communal, POS ou PLU, doit se rendre ou être compatible avec de nombreux documents supra-communaux, dont le SCoT, qui relève lui d'une élaboration à l'échelle intercommunale. Dans le cas de la communauté de communes qui nous intéresse ici, son président et la majorité des élus rencontrés, défendent l'idée selon laquelle l'élaboration du SCoT et le regroupement intercommunal est le fruit d'une concertation et d'un rassemblement volontaire, Pourtant, malgré cette satisfaction affichée d'unanimité, la compétence en urbanisme reste défendue avec ferveur par les élus municipaux comme une compétence communale. Celle-ci touche d'ailleurs à des sujets sensibles, la gestion du foncier et la vision prospective de la forme de l'espace habité. L'enjeu est de taille, notamment dans ces communes, où, avant l'urbanisation par le pavillonnaire, les habitants étaient également les propriétaires fonciers. La naissance d'un nouveau mode de développement urbain, emprunté aux périphéries des villes, a bouleversé les habitudes locales. Elle a recomposé les jeux d'acteurs autour de nouvelles stratégies d'aménagement du territoire. Les modalités de l'urbanisation de ces communes se sont institutionnalisées autour de documents définis par le Code l'Urbanisme. L'objet de ce chapitre est de comprendre comment ce développement est envisagé à travers les documents d'urbanisme locaux. Pour cela, nous nous intéresserons aux jeux d'acteurs et à la façon dont les élus s'emparent de ces documents pour maîtriser le foncier et planifier l'urbanisation.

Le SCoT : l'expression d'une cohésion territoriale ou le rejet d'un modèle imposé ?

Le SCoT de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine décrit des stratégies de développement et les formes urbaines pressenties qui sont présentées par les élus des petites communes rurales comme une vision urbano-centrée.

La place des petites communes du rural métropolisé dans le SCoT

Pour les élus des communes du plateau de Madrie et de la vallée de l'Eure, ce développement se concentre en périphérie et dans l'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye et laisse peu d'autonomie aux autres communes de l'intercommunalité pour organiser leur urbanisation. La lecture du Projet d'Aménagement et de Développement Durables

(PADD) du SCoT confirme la hiérarchisation de l'organisation spatiale urbaine autour du pôle structurant de Gaillon- Aubevoye. Néanmoins, le PADD prévoit aussi des espaces de développement complémentaires, peu cités par les élus à l'occasion des entretiens :

« **- Des points d'appui en milieu rural** (dans la Vallée de l'Eure et sur le plateau)[350] […] ;

- Des espaces périphériques polarisés (dans la Vallée de la Seine)[351] […] ».

Cette déclinaison a pour objectif de « [veiller] à une répartition équilibrée du développement, une répartition rationnelle des équipements et des services […]. La volonté politique est de mieux répartir cette offre dans un souci de proximité et d'économie en termes de transports[352] ». Elle intervient dans les premières pages du PADD dans une occurrence intitulée « Favoriser un développement multipolaire[353] ». Cette grille de lecture s'organise selon une logique qui permet un emboîtement d'échelle. Elle considère d'abord les relations du territoire dans sa globalité avec l'extérieur ; puis l'organisation économique au sein même de l'intercommunalité et, enfin, une hiérarchisation urbaine qui structure l'espace intercommunal.

Quatre critères ont permis de définir ces espaces de développement complémentaires : leur poids démographique ; le niveau d'équipements et de services existants ; la diversité de l'offre de logements, notamment le locatif social ; l'offre de transports collectifs.

La mise en compatibilité des documents d'urbanisme communaux avec le SCoT

Lorsque l'on étudie les dynamiques d'urbanisation du terrain d'étude, on constate effectivement le renforcement de ces pôles en termes d'infrastructures. Pour certains de ces pôles, l'offre de logement tend à se diversifier : logements locatifs, quartiers plus denses, maisons de ville transformées en petit collectif. Toutefois, à la lecture des documents d'urbanisme de ces communes, on remarque qu'ils ne reprennent pas clairement ces objectifs. Pour les communes de moindre importance, dont l'urbanisation

---

[350] Autheuil-Authouillet, Fontaine-Bellenger, Fontaine-Heudebourg, La-Croix-Saint-Leufroy.

[351] Courcelles-sur-Seine, Saint-Aubin-sur-Gaillon, Saint-Pierre-de-Bailleul, Saint-Pierre-la-Garenne et Villers-sur-le-Roule.

[352] Extrait du PADD du SCoT de la CCEMS, Dossier approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p. 13.

[353] Axe n°1 du PADD « Renforcer la position du territoire dans l'environnement départemental / Renforcer l'attractivité du territoire », première partie, occurrence numéro 3.
Les deux premières occurrences se nomment respectivement, « Renforcer le poids de la communauté de communes dans ses discussions avec les intercommunalités limitrophes » et « Poursuivre une politique économique ambitieuse ».

est limitée dans le SCoT, les documents d'urbanisme maintiennent des zones à urbaniser de plus ou moins grande surface, en contradiction avec le SCoT. Cette mise en compatibilité impose une modification ou une révision du document d'urbanisme communal, pour certaines communes, c'est même la transformation du POS en PLU. On peut s'interroger d'une part, sur les moyens, financiers, techniques, qui sont attribués aux élus pour intégrer ces nouveaux objectifs dans le document d'urbanisme communal. D'autre part, on peut questionner la volonté des élus à engager de telles actions qui limiteront leur capacité future d'extension urbaine ou permettront des formes d'habitat qu'ils ne souhaitent pas. Quelle que soit la situation, les élus remettent en cause le contenu du SCoT. On constate trois principales thématiques décrites dans le PADD du SCoT dont la mise en œuvre suscite des réactions : la diversification des formes d'habitat, la localisation du développement urbain et la concentration des actions relatives à la mobilité dans le pôle urbain. Cette remise en cause s'inscrit à deux niveaux : l'acceptabilité de ces actions par les élus au niveau local et leur pertinence vis-à-vis de l'enjeu de développement durable pour ces communes.

La diversification de l'offre de logement[354]

La volonté de diversifier l'offre de logement décrite dans le SCoT est décriée par les élus. Néanmoins, cet objectif se justifie par deux points qui répondent à des enjeux sociaux et environnementaux du développement durable. Tout d'abord, l'objectif est de mieux répondre à de nouvelles situations familiales de plus en plus répandues : décohabitation, maintien des personnes âgées à domicile, célibat... Ensuite ces formes d'habitat sont souvent plus denses, plus économes en foncier que la maison individuelle et participent à canaliser l'étalement urbain.

On peut s'interroger sur les raisons de ce rejet, que les élus justifient par la difficile intégration paysagère de ces « nouvelles » typologies d'habitat. Certains ont soulevé le risque qu'elles « dénaturent leur village ». Or l'observation des formes urbaines de ces communes démontre que ces typologies d'habitat existent déjà. Elles se situent dans le noyau central des villages et participent à l'identité rurale défendue par les élus.

[354] Thématique développée la troisième partie « Répondre aux différents besoins en logements de la population » de l'axe 1 « Renforcer l'attractivité du territoire » du PADD du SCoT (pp. 17-18).

La difficile acceptabilité des élus de cet objectif peut toutefois s'expliquer par le vocabulaire utilisé dans le PADD. Celui-ci est emprunté du modèle urbain : « logements locatifs aidés, [et de] logements intermédiaires [tels que] maisons de bourg […], petits collectifs[355]». Le vocabulaire employé dans le PADD par ceux que nous pourrons nommer les « sachants[356] », et qui ont rédigé ce document, a provoqué une forte réaction de rejet de cet objectif, pourtant justifié dans une logique de transition écologique.

Les Maires préfèrent défendre la réalisation de maisons individuelles par des constructeurs, qu'ils associent à une forme d'habitat plus conventionnelle, plus habituelle dans leur commune. L'habitat individuel isolé est, selon eux, mieux adapté à la demande locale en matière de logement. Pour autant, ces mêmes élus se réfèrent d'avantage aux constructions plus anciennes, compactes et souvent mitoyennes, voire à une architecture vernaculaire pour décrire l'identité rurale de leur commune. D'un point de vue social, certains élus ont manifesté des craintes, selon lesquelles ces logements aidés « ne fassent venir la banlieue ». Si cet argument ne peut être entendu par des professionnels de l'urbanisme ni même par les élus des communes-centres qui concentrent ces logements, la mixité sociale demeure un sujet délicat dans ces territoires. Pour de nombreux élus, le logement social correspond à une image qui renvoie aux grands ensembles et à des populations qui ne vivent pas déjà dans leur territoire. Ils n'y voient pas un outil d'aménagement du territoire au service de leurs habitants.

La localisation du développement urbain

La seconde thématique[357] concerne le développement urbain du plateau de Madrie, qui concentre la majeure partie des surfaces agricoles du territoire intercommunal[358]. Pourtant, une urbanisation résidentielle et économique s'y développe depuis ces vingt dernières années. Elle se justifie dans le PADD par le potentiel de développement urbain pour les communes périphériques de l'unité urbaine de Gaillon-Aubevoye et par la forte attractivité économique du site grâce à l'échangeur avec l'A13.

---

[355] Extrait du PADD du SCoT de la CCEMS, Dossier approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p. 18.

[356] C'est-à-dire les professionnels de l'urbanisme, de l'architecture ou du paysage, ceux qui ont reçu une formation propre à l'aménagement spatial.

[357] Thématique développée dans le point 5 « Poursuivre une stratégie de développement économique » de l'axe 1 « Renforcer l'attractivité du territoire » du PADD du SCoT (p.20).

[358] Rapport de présentation du SCoT de la CCEMS, Dossier approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p. 37.

La première justification a doté les « espaces périphériques polarisés » repérés dans le SCoT d'une capacité de développement urbain résidentiel importante. Pourtant, bien que la vision à l'échelle intercommunale favorise, dans une logique d'intensification urbaine, la réalisation de logements intermédiaires, cet objectif s'est vu peu répercuté dans les documents d'urbanisme communaux et sur le terrain. La création de nouvelles habitations dans ces communes périphériques s'est traduite par la réalisation de lotissements pavillonnaires, situés en frange des espaces habités existants. Ces actions morcelées, menées dans les communes du plateau de Madrie, dont le territoire, étendu, est caractérisé par la présence de nombreux hameaux isolés et par l'absence d'une réelle centralité, ont finalement contribué à l'artificialisation de terres agricoles ou naturelles.

La seconde caractéristique du plateau de Madrie est relative à son accessibilité aisée via les infrastructures routières. Elle a généré l'aménagement de deux zones d'activités économiques à proximité immédiate de l'échangeur de l'A13, dans la volonté de renforcer les échanges interterritoriaux. Cette démarche a été entreprise en même temps par les deux autres intercommunalités de l'entre-deux géographique, à l'échelle du grand paysage. Elle a produit, à chaque échangeur autoroutier, l'artificialisation de plusieurs hectares de terres agricoles. Ce développement économique massif du plateau de Madrie a provoqué une mise en concurrence de ces zones d'activités. A l'échelle intercommunale, ce phénomène a également renforcé le trafic sur le réseau routier principal, délaissant en même temps le maillage secondaire de moins en moins utilisé.

Pour cette thématique, l'enjeu économique a pris le pas sur le pilier environnemental du développement durable en artificialisant de grandes surfaces agricoles et en privilégiant une mobilité tournée vers le transport routier, générateur de gaz à effet de serre.

La mise en œuvre d'une mobilité alternative

La troisième thématique qui fait débat vis-à-vis d'une transition écologique équitable est relative à la mobilité[359]. L'objectif énoncé dans le PADD est d'organiser le déplacement des personnes. Pour mener à bien cet objectif, on peut regrouper les actions proposées en trois groupes : le déplacement routier individuel et le déplacement en transport collectif, les circulations douces.

[359] Thématique développée dans la septième partie « Organiser le déplacement des personnes » de l'axe 1 « Renforcer l'attractivité du territoire » du PADD du SCoT (pp. 22-24).

Les actions menées dans les deux derniers groupes se sont concentrées à l'échelle de l'unité urbaine. Lors de l'entretien, le président de la CCEMS a justifié ce choix par des raisons de concentration démographique qui permet le développement de transport en commun et par la présence de la gare qui offre la possibilité de transport multimodal. Les solutions proposées comme alternative à la voiture individuelle sont donc inspirées de celles présentes dans des espaces denses. Ce modèle urbain de transport collectif ne s'est pas étendu et n'est pas appliqué à toute l'intercommunalité, faute d'une trop faible densité de population, mais aussi d'une faible utilisation. La mise en place récente (2014) d'un pôle multimodal avec garage à vélo, borne de rechargement pour voiture électrique, arrêt de bus et de taxi… autour de la gare ferroviaire pour inciter des usages alternatifs à la voiture s'inscrit dans cette logique. Néanmoins, le parking dédié à la voiture individuelle, d'environ 300 places gratuites et qui jouxte la gare, présente un taux de remplissage en semaine qui avoisine quotidiennement les 100%.

La transposition de modèles urbains pour le développement d'une offre de transport collectif dans ces espaces semble difficile. L'alternative à la voiture individuelle mérite encore aujourd'hui des innovations de la part des pouvoirs publics compétents en la matière, dont les actions efficaces se résument aujourd'hui à l'encadrement d'initiatives des habitants. C'est le cas par exemple de la réalisation d'un parking de covoiturage au pied de l'échangeur A13 pour endiguer le stationnement sauvage sur les abords de la route départementale qui le dessert et de la mise en place d'une plateforme internet pour relayer les offres de covoiturage. Ces observations sur les actions de la collectivité en matière de déplacement des personnes traduisent la difficulté à appréhender les besoins des habitants sur la question du transport et l'absence ou la méconnaissance de références qui fonctionnent dans ce type de territoire[360].

---

[360] Si on peut citer de nombreuses recherches sur la mobilité résidentielle ou professionnelle dans l'espace rural périurbain, peu de recherches portent sur la forme de la mobilité en milieu rural et sur les alternatives à l'automobile. Citons toutefois :
Olivier PAUL-DUBOIS-TAINE, *Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux*, Centre d'analyse stratégique, Février 2012, 130 p.
Gaëlle BERTHELOT, *La mobilité alternative en milieu rural : Le cas de la mise en place d'un autostop organisé sur le territoire de la Communauté de communes MACS,* Mémoire de Master 1 sous la direction de Laurence BARTHE, Université Jean Jaurès de Toulouse, novembre 2016.
Florent LE NECHET, Hélène NESSI, Anne AGUILERA, « La mobilité des ménages périurbains au risque des crises économiques et environnementales », *in Géographie, économie, société*, n°1, vol. 18, 2016, pp 113-139.
Quelques recherches portent également sur l'amélioration de la durabilité de la mobilité individuelle :
Teresina MARTINET & Pierre MACAUDIERE, « Les défis de la mobilité durable pour l'automobile », *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n°64, 2011 pp. 98-108.

Le rôle du SCoT dans l'aménagement du territoire de la CCEMS

Les orientations du PADD du SCoT reprennent des principes forts liés au développement durable et inscrits dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbains[361] (SRU) et dans les lois Grenelle[362]. Ils s'articulent, autour de thématiques propres à la mobilité et à la préservation des espaces naturels et agricoles. Les objectifs qui en découlent sont par ailleurs très précisément chiffrés et s'appuient sur un bilan des consommations foncières à l'échelle intercommunale. Le PADD du SCoT consacre 315 ha d'espaces naturels et agricoles du territoire à l'urbanisation nouvelle pour les dix années à venir, dont 150 ha pour le logement[363]. Le développement urbain est également quantifié dans le Document d'Orientations Générales (DOG) du SCoT. Il décline le nombre de constructions nouvelles à réaliser, autour des typologies prédéfinies, de surfaces de foncier déterminées et selon les catégories communales énoncées plus haut.

Alors qu'il est défini par le Code de l'urbanisme comme un document opposable aux PLU[364] communaux, le SCoT semble finalement peu appliqué lorsqu'il s'agit d'urbanisme opérationnel. De nombreux POS sont encore en œuvre dans les petites communes de la CCEMS lors de la campagne des entretiens de 2012. Même si chaque municipalité a été partie prenante de son élaboration, le SCoT est vécu comme une injonction par les élus des petites communes de l'intercommunalité qui ont été rencontrés[365]. Le SCoT apparaît comme un échelon supplémentaire à respecter, et non pas comme un document d'harmonisation ou de mise en commun d'une politique de développement urbain partagé à l'échelle d'un territoire vécu, habité[366]. Ce constat questionne les modalités de son élaboration et la représentativité de ces petites communes

---

Annales des Mines - Réalités industrielles, « La voiture individuelle de l'avenir », n°3, 2009, 104p.

[361] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et Renouvellement Urbains, dite loi SRU.

[362] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2.

[363] Extrait du PADD du SCoT de la CCEMS, Dossier approuvé par le Conseil Communautaire du 28 septembre 2010, p. 29.

[364] L'article L111-1-1 du Code de l'Urbanisme précise que lorsqu'un SCoT « est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans ».

[365] Qu'il s'agisse d'élus déjà en place ou récemment élus, le sentiment est partagé. Les premiers regrettent l'absence de concertation lors de l'élaboration alors que les seconds rejettent l'erreur sur leur prédécesseur.

[366] Vincent LE GRAND, « L'intercommunalité, creuset de l'urbanisme durable », », *in* Vincent LE GRAND (dir.), *Quel droit pout un urbanisme durable ?*, Paris, Mare & Martin éditions, collection droit public, Paris, 2014, pp.141-167.

au conseil communautaire, dont le poids en termes de vote est finalement quasi-nul, car leur masse démographique ne leur offre bien souvent qu'une seule voix[367].

Ce sentiment d'être dépossédé de sa capacité à « gouverner » son territoire est récurrente dans les entretiens qui ont été menés, les Maires se sentant peu à peu destitués de leurs fonctions, dont il ne reste plus qu'aujourd'hui « les chiens écrasés, les décès et les mariages ». Leur document d'urbanisme communal reste donc un élément majeur de décision et certains usent de nombreuses ruses et subterfuges pour le préserver.

Le document d'urbanisme communal : les temporalités de la planification urbaine communal

Au moment des entretiens en 2012, sur les dix communes de la CCEMS ciblées par ce travail :

- quatre disposaient encore d'un POS ;
- trois autres étaient en cours d'élaboration d'un PLU ;
- et seulement trois avaient approuvé un PLU.

Si la loi SRU a remplacé les POS par les PLU en 2000, ce n'est que la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové[368] (ALUR) quatorze ans après, qui en prévoit sa caducité. Cette programmation de la caducité permet à certains POS d'être encore actifs jusqu'en 2019[369]. Ces dérogations traduisent un mécanisme de jeu d'acteur au niveau local qu'il convient d'étudier.

L'approche du document d'urbanisme communal par les élus locaux

L'analyse des entretiens a démontré que l'approche de l'urbanisme communal faite par les Maires était à chaque fois particulière. Deux critères participent de ce constat :

---

[367] Sur ce point, de nouvelles actions sont intervenues après le travail de terrain et pendant l'écriture de cette thèse. La création d'une commune nouvelle en vallée d'Eure, dans le cadre de la loi Nôtre, avec notamment une volonté affichée de la part des élus de peser plus dans les décisions intercommunale (la commune nouvelle créée ayant environ 2500 habitants, après fusion de trois communes). L'élaboration en cours d'un PLUi, qui soulève de nouvelles interrogations, notamment sur son aspect globalisant qui risque de ne pas considérer, selon les élus, les spécificités propres à chaque commune.

[368] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

[369] Avec la loi ALUR, les POS sont caducs à compter du 31 décembre 2015. Si la commune a prescrit la transformation du POS en PLU avant, le POS reste valable jusqu'au 27 mars 2017. Si une procédure d'adoption d'un PLUi est engagée entre le 24 mars 2014 et le 27 mars 2017, les POS des communes membres de l'EPCI restent valables jusqu'au 31 décembre 2019.
Source : Steve HERCE, *Le PLU*, Paris, Editions du Moniteur, Collection Guides juridiques, 2ème édition, 2015, 367 p.

l'ancienneté du Maire dans cette fonction et la nature même du document d'urbanisme communal (POS ou PLU). Toutefois, pour les élus rencontrés, quel qu'a été son niveau d'intervention lors de l'élaboration du document (certains « héritent » ce document de leur prédécesseur), le POS ou PLU apparait comme un outil de maîtrise foncière. Cette idée persiste même si le sol communal est majoritairement détenu par des propriétaires privés et que les outils de maîtrise foncière sont peu utilisés.

La majorité des élus appréhendent leur document d'urbanisme communal comme un outil de planification urbaine à court et moyen termes. Néanmoins, peu le coordonnent avec d'autres outils plus opérationnels pour concrétiser par les orientations du développement. Plus précisément, nombre d'élus le considèrent comme un document passif, même pour ceux qui manipulent le PLU, pourtant décrit comme un outil prospectif par la loi SRU. Ils ne s'imaginent pas acteurs de l'urbanisation communale, malgré l'existence de ce document. La distinction entre planification active et urbanisme opérationnel est peu assimilée, ce qui laisse libre cours aux investisseurs et aux propriétaires fonciers.

Les élus envisagent leur document d'urbanisme communal comme l'accumulation de dispositions figées pour un temps déterminé et tributaires de volontés privées, qu'ils tentent de réguler en faveur des besoins structurels communaux (maintien de l'école, capacité structurelle des réseaux et des équipements existants, infrastructures existantes).

Les stratégies d'aménagement des élus locaux

L'ensemble des élus s'accordent pour faire en sorte que leur document d'urbanisme local puisse leur permettre de mener à bien leur propre politique de développement urbain, qu'elle soit compatible ou non avec les objectifs supra-communaux. Les logiques de planification et les possibilités d'évolution de l'espace habité décrites par les élus diffèrent également selon les caractéristiques géographiques et sociales communales. Si certains souhaitent poursuivre la croissance urbaine pour maintenir des équipements ou des commerces existants, d'autres élus affichent une volonté d'entre soi.

Pour ces derniers, bien que visés par les orientations chiffrées du SCoT, l'objectif consiste à ne pas mettre en conformité le document d'urbanisme.

Plusieurs actions sont possibles pour cela, grâce à des jeux de temporalités bien maîtrisés. Certains ont décidé l'approbation de leur PLU juste avant celle du SCoT, pour anticiper

les orientations intercommunales, d'autres ont fait le choix de maintenir un document obsolète[370].

En faisant tarder les délais de mise en conformité, puis la procédure pour modifier ou réviser leur document, ils peuvent « gagner » jusqu'à cinq, voire six ans, sans avoir « à toucher » leur POS ou PLU.

Pour les autres, la croissance urbaine qu'ils convoitent, tant dans la forme que dans la localisation, n'est pas forcément en cohérence avec les orientations du SCoT : certains désirant construire plus ou autrement. Ils rejoignent alors, dans le sens inverse, le schéma précédent, jouant des temporalités pour se conformer aux prescriptions du SCoT[371]. A la marge, certains font le choix de modifier leur document d'urbanisme au fur et à mesure des évolutions supra-communales, que ce soit celles du SCoT ou des législations nationales. On peut finalement en déduire que les démarches pour faire évoluer le document d'urbanisme communal sont toujours soupesées par les élus, de façon à préserver les intérêts qui ont été énoncés par l'équipe municipale au moment des élections.

Les objectifs sont assez récurrents dans leur formulation : préserver le cadre rural du village, le calme et l'environnement paisible de tous, tout en continuant à offrir des services à la mesure des moyens de la collectivité. Les finalités sous-jacentes de ces intérêts somme toute conventionnels se traduisent cependant différemment : pour certains ce sera plutôt le repli et le rejet d'une urbanisation nouvelle, que les expériences précédentes ont stigmatisée ; pour d'autres, le développement urbain par l'urbanisation de nouvelles terres agricoles sera le seul moyen de « faire vivre » leur commune.

La forme du développement urbain

L'objectif de faire venir de nouvelles populations, et prioritairement des couples avec de jeunes enfants, ou en âge d'en avoir, apparaît comme une nécessité cruciale dans les communes dotées d'équipements scolaires et de commerces. Pour les élus, la condition pour atteindre ce but est la présence de zones à urbaniser dans le règlement graphique du

[370] Le plus ancien POS encore en vigueur dans le terrain d'étude a été approuvé en 1975.

[371] Le SCoT n'a pas de caractère opposable pour un permis d'aménager ou de construire. Le document d'urbanisme local doit simplement en tenir compte, les services instructeurs ont donc dans la réalité peu de latitudes pour refuser une demande d'autorisation d'urbanisme allant à l'encontre du SCoT.

POS ou du PLU, afin de permettre la réalisation d'un ou plusieurs lotissements. Pour les élus rencontrés, ce processus est le seul capable de répondre à leur besoin. Ils justifient l'emploi de ce modèle par une faible rotation dans le parc de logement existant, qui ne permet pas un renouvellement suffisant de la population.

La logique de l'urbanisme de réseau est appliquée par les élus pour déterminer les futures zones à urbaniser. Rappelons ici l'obligation pour la municipalité de desservir à leur frais par la voirie et les différents réseaux disponibles les zones à urbaniser indiquées dans le règlement graphique, au moment de leur aménagement. La connaissance de la capacité et de l'état des réseaux, au même titre que la connaissance des propriétaires fonciers, de la répartition des terres et des projets de chacun, sont donc primordiales pour choisir la localisation des zones AU. Cette expertise technique et foncière du terrain, maîtrisée par les élus communaux, prime sur des considérations morphologiques, urbaines, architecturales ou paysagères à propos de la structuration de l'espace habité existant. Les conséquences de cette nouvelle urbanisation au dépend de terres agricoles sont également peu débattues, notamment en ce qui concerne la capacité des agriculteurs à cultiver des parcelles agricoles résiduelles ou enclavées, ou la disparition pure et simple de celles-ci.

On distingue des préférences dans le mode de production des lotissements qui traduisent des politiques urbaines différentes. Ces préférences s'articulent au regard des services publics et les commerces de la commune, des formes urbaines préexistantes et des retours d'expérience qui en découlent. Une attention est aussi portée sur le profil des propriétaires fonciers présents sur le territoire communal. Les élus de municipalités dotées de commerces et d'écoles privilégient la réalisation de lotissements pavillonnaires. Ceux n'ayant pas de commerces dans la commune, ou disposant d'à priori négatifs[372] pour le pavillonnaire, favorisent la création de lotissements diffus à partir et le long des voies existantes. La physionomie du règlement graphique témoigne de ces préférences.

Les deux politiques du développement urbain

Pour le premier modèle, on distingue sur le document de grandes surfaces à urbaniser, localisées en périphérie de l'espace bâti existant. Elles sont définies par les élus selon les

[372] Sur la qualité urbaine et architecturale de la forme produite (le traitement disparate des clôtures, la mitoyenneté partielle), mais aussi le type de population ciblé par cette offre de logement (une population souvent moins aisée, car les lots à bâtir sont souvent plus petits et donc moins chers que les terrains à bâtir isolés). Le lotissement pavillonnaire induit aussi souvent la rétrocession de nouvelles infrastructures à la commune, qu'elle devra entretenir.

unités foncières existantes et la disposition du propriétaire à vendre ses terres. Ce type de zone AU traduit une stratégie de croissance urbaine qui s'appuie sur la réalisation de lotissements comptant 10 à 15 logements, voire plus. Dans ce cas, la municipalité fera face à un afflux de population sur un temps court, qu'elle devra gérer en termes de capacités (accueil scolaire, voirie, réseaux). Par contre, la réalisation par un investisseur privé de ce type d'opération est assez certaine, compte tenu de sa rentabilité, même si la commune n'en maîtrise pas le moment. Ce type de stratégie traduit une politique urbaine qui s'appuie (et qui profite) sur les grands propriétaires fonciers de la commune.

Dans les communes plus favorables au diffus, les zones AU sont plus dispersées, et se déroulent le long de voies existantes, sur une bande étroite qui ne permet pas la création de nouvelles voies de desserte. Ce type de stratégie s'oriente vers des interventions multiples, réparties sur le territoire communal, au gré des actions de propriétaires fonciers différents. Le flux de l'urbanisation semble réparti sur le long terme, moins cadencé que par un lotissement pavillonnaire. Néanmoins, l'incertitude de ces réalisations persiste. Cette politique urbaine traduit aussi une répartition plus équilibrée des droits à bâtir, qui ne se concentrent pas sur un ou deux propriétaires comme dans le premier modèle. Elle supporte toutefois le risque que l'urbanisation soit insuffisante pour maintenir les écoles ouvertes.

Les limites de ce modèle de développement

Bien qu'ils continuent à privilégier l'urbanisation nouvelle par le lotissement pavillonnaire ou diffus, les élus pressentent les limites de ce modèle. Au-delà de l'incertitude de la réalisation du lotissement en lui-même, les élus n'ont pas la capacité de s'assurer que ces futurs logements seront achetés par la population qu'ils visent, c'est-à-dire des familles avec de jeunes enfants. De plus, le statut d'occupation de ces maisons, où les habitants sont principalement des propriétaires à crédit, ne favorise pas la rotation dans le logement. Il faut donc, pour la municipalité, reproduire régulièrement ce dispositif, tous les huit à dix ans environ, pour espérer la venue de nouveaux ménages et de nouveaux jeunes enfants.

Les communes se voient par ailleurs confrontées à de nouvelles contraintes, en termes de protection des espaces naturels et agricoles et du point de vue de la gestion des risques. Enfin, outre les besoins spécifiques locaux, les municipalités doivent également faire face

à des phénomènes sociétaux plus globaux, comme le vieillissement de la population ou la décohabitation qui ne plaident pas en la faveur du modèle traditionnel de la maison individuelle avec jardin.

Le modèle du lotissement s'essouffle et de nouvelles formes d'habitat adaptées à ces situations restent à inventer. Même si ces problématiques ont été soulevées pendant les entretiens, elles sont peu répercutées dans les documents d'urbanisme. La première raison est le caractère rassurant et sécurisant, d'un point de vue électoral, qu'il existe à appliquer un modèle connu, et dont le système d'acteur est, nous le verrons, bien chaîné. La seconde est qu'aujourd'hui, bien que cette évolution soit avérée, l'alternative est peu identifiée par les élus.

Une alternative dans l'initiative privée

Aujourd'hui, mal ou peu encadrées par le règlement, les actions d'urbanisme menées par les propriétaires privés dans l'espace habité sont décriées par les élus. Pour eux, d'un point de vue de l'intérêt collectif, elles nuisent à la bonne administration et organisation de l'espace habité. Pour les élus, ces initiatives privées se traduisent avant tout par des « découpages parcellaires sauvages » de terrains à bâtir. Ils sont réalisés après la construction de plusieurs édifices sur une même parcelle dans le but d'une revente lot par lot.

Selon les Maires rencontrés, ces découpages sont effectués pour contourner plusieurs règles : implantation des constructions entre elles sur un même terrain, emprise au sol, superficies de terrains minimales nécessaires à l'assainissement individuel ou encore obligation de place de stationnement. En outre, ces actions déséquilibrent la structure de l'espace public, des infrastructures existantes (capacité des voiries ou surexploitation du réseau électrique), ou ne répondent pas aux normes environnementales (système d'assainissement des eaux, usées ou pluviales ; imperméabilisation des sols). Elles questionnent la nature et le contenu du règlement écrit, et plus particulièrement sa capacité à organiser l'évolution de l'espace habité existant.

La décomposition de la zone U en plusieurs sous-secteurs, définis selon les différentes formes urbaines existantes et non selon leur potentiel de densification, soulève aussi des interrogations. Le règlement écrit favorise par son contenu, et de manière contradictoire, la densité dans les tissus anciens dont les constructions sont souvent déjà compactes et

rapprochées ; et le maintien d'une sous-densité effective dans les quartiers d'urbanisation récente, en imposant des forts pourcentages d'espaces verts, ou des zones très limitées pour l'implantation du bâti. Ce constat révèle les fortes potentialités d'évolution de l'espace habité existant qui seront développées ultérieurement.

Le rôle des différents acteurs de l'élaboration d'un PLU

Les analyses ci-dessus démontrent le rôle clé du Maire dans la fabrication de l'espace habité. Elles questionnent les modalités d'accompagnement de ces élus, réputés non professionnels de ces questions, par les échelons supra-communaux, tant au moment de l'élaboration du document que lors de sa période d'application.

Du côté de la CCEMS, le profil des techniciens recrutés est varié, allant du clerc de notaire à la gestion industrielle des déchets et finalement sans formation propice à une vision globale de l'aménagement des territoires ruraux ou périurbains. A ce niveau, l'approche de l'aménagement du territoire est donc cantonnée à des domaines de compétence spécifique, au détriment d'une vision prospective et territorialisée de cette question.

Du côté des services de l'Etat, le personnel dédié (DDTM et DREAL) semble submergé[373], tentant du mieux qu'ils peuvent d'intervenir lors de la phase d'élaboration. Qui plus est, pour la DREAL, les interlocuteurs paraissent être régulièrement renouvelés à ces postes affectés à la planification des territoires périurbains ou ruraux.

Ce défaut d'accompagnement met en exergue une absence d'ingénierie territoriale adaptée qui exige une bonne connaissance des spécificités propres à cet espace rural métropolisé et une maîtrise des outils appropriés à ces échelles de projet[374]. Il renvoie au processus de décentralisation mené par l'Etat depuis plusieurs décennies, souvent ressenti comme un désengagement de celui-ci pour l'assistance technique à ces petites communes rurales, dépourvues de compétences en interne et de moyens financiers pour mener correctement de telles études. Même si dans la phase d'élaboration, l'Etat reste présent en tant que Personne Publique Associée (PPA), la présence de l'intercommunalité se

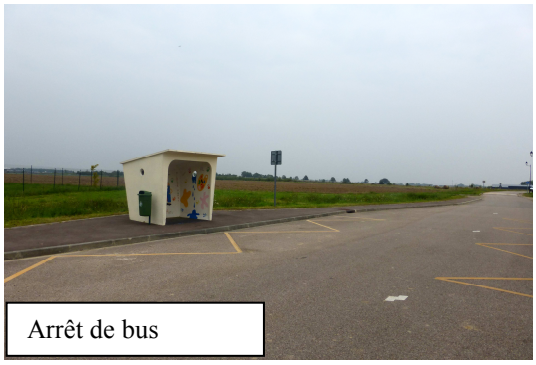
[373] Preuve en est la difficulté, pendant six mois, de joindre les personnes référentes à la DREAL (la demande d'entretien s'est soldée par un échec). Les services de la DDTM ont été rencontrés. L'élaboration des documents d'urbanisme relève du Service Prévention des Risques Aménagement du Territoire (SPRAT), une personne est affectée à la planification urbaine et rurale du département de l'Eure.

[374] Sylvie LARDON & Alexis PERNET (dirs), *Espace Rural & Projet Spatial. Explorer le territoire par le projet : l'ingénierie territoriale à l'épreuve des pratiques de conception*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint Etienne, vol. 5, 2015, 280 p.

renforce pendant la « vie » du document et notamment lors de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme[375].

La signature des autorisations d'urbanisme reste toutefois sous l'autorité du Maire. La plupart de ceux rencontrés défendent par cette nuance la volonté de perpétuer une certaine maîtrise d'un projet prévu dans sa commune. En outre, cette compétence offre une fenêtre d'action aux élus pour négocier le projet et influencer les orientations et la forme de ce dernier pour qu'il réponde au mieux à la vision communale de l'urbanisme ou de l'architecture.

[375] Elle détient la compétence, très sensible en milieu rural, de l'assainissement et depuis très récemment, dans le cadre de la loi Notre, l'instruction des autorisations d'urbanisme dans leur globalité.

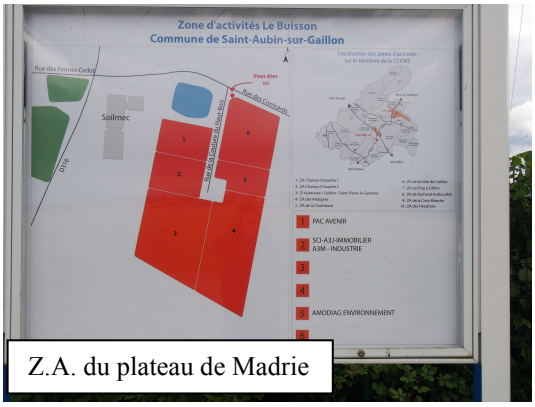


Arrêt de bus

« Playground »

Déchetterie intercommunale (1)

Déchetterie intercommunale (2)



Z.A. du plateau de Madrie

Z.A. en vallée d'Eure

Aire de covoiturage

Figure 20 - Aménagements de l'intercommunalité pour le territoire

b) La forme du développement urbain depuis les années 1970.

L'urbanisation récente contraste avec la diversité du bâti et l'espace public existant, par son implantation dans le territoire et par sa morphologie. Le caractère d'entre-deux de ce territoire qui le soumet depuis plusieurs siècles aux échanges économiques, a façonné l'espace habité. L'urbanisation contemporaine, propre à ces cinquante dernières, en est également le résultat, pensée pour et par le déplacement individuel et l'automobile. Par son traitement homogène, elle contraste avec la pluralité des dispositifs spatiaux de l'existant. L'objet ici est d'appréhender cet espace habité issu de l'urbanisation récente, d'en comprendre les modalités de fabrication et de mesurer le niveau d'intervention de chaque acteur, en étudiant leur prise en main du règlement d'urbanisme communal. Il s'agit d'étudier aussi bien l'urbanisation nouvelle que l'intervention dans et sur l'existant. L'étude portera principalement sur la maison individuelle, fonction spatiale dominante dans l'espace habité de ces communes. Une description de l'espace habité plus ancien est néanmoins proposée pour asseoir le contraste des formes urbaines.

Le lotissement : la procédure privilégiée pour l'urbanisation nouvelle.

Si l'on se concentre sur la période post Seconde guerre Mondiale, on relève des formes urbaines très représentatives. Construites par la procédure juridique du lotissement, elles se composent de maisons de constructeurs ou de hangars industriels. Pratique ancienne[376], le lotissement est réglementé par le Code de l'Urbanisme et permet de diviser une unité foncière en plusieurs lots à bâtir[377]. Bien que cette définition soit très généraliste, la forme urbaine qui découle de cette procédure depuis les années 1970 se distingue nettement du reste de l'espace habité des petites communes du rural métropolisé.

Des procédures dissociées

Le lotissement dans l'espace rural métropolisé se décline principalement en deux catégories distinctes : le lotissement pavillonnaire et le lotissement diffus.

---

[376] Les premières apparitions de lotissement remontent à la fin du XIX^{ème} siècle, lors d'opérations d'embellissement ou d'urbanisme, notamment en périphérie de Paris ou dans les stations de villégiature. Mais l'encadrement juridique de cette pratique est amorcé par les lois Loucheur de 1922 et Cornudet de 1924.
[377] Article L442-1du code de l'Urbanisme.

La première catégorie est celle du lotissement dit « pavillonnaire », qui consiste à aménager des terrains à bâtir organisés par une ou plusieurs voies de desserte créées à l'occasion du projet. Ce type de lotissement est soumis à l'autorisation administrative du permis d'aménager, puisque l'opération a pour objet la création d'équipements communs[378]. Le lotissement pavillonnaire s'installe sur un foncier libre mais souvent cultivé, de grande emprise. Ce terrain est situé en zone U ou AU du PLU. La forme de lotissement, principalement employée par des professionnels pour les investissements en amont de la vente des terrains qu'elle génère, se caractérise par l'ampleur de l'opération et par sa disproportion, souvent manifeste vis-à-vis du tissu bâti existant[379]. Elle impose à celui qui en a l'initiative la réalisation de nombreux travaux : aménagement de voie de desserte, raccordement aux réseaux existants dans la commune, aménagement paysager des espaces publics, rédaction facultative d'un règlement de lotissement pour encadrer les constructions à venir. Ces différentes actions exigées par le permis d'aménager ont pour objet d'assurer la conformité aux différents documents d'urbanisme et d'envisager l'espace public qui sera réalisé. Ces équipements communs créés par cette opération pourront soit être gérés par les futurs copropriétaires ou rétrocédés à la commune en fin d'opération.

Dans le cadre d'un lotissement diffus, ou mitage, il n'y a pas de création d'un nouvel espace public, ni d'équipements communs puisque les lots à bâtir sont créés le long d'une rue existante. Ces derniers jouissent de l'aménagement préexistant. Cet état de fait exonère l'initiateur du projet, qui est souvent le propriétaire foncier lui-même, d'investissements financiers assez lourds. Dans ce cas, c'est l'acquéreur qui aura à sa charge la réalisation de l'accès au terrain et sa viabilisation. Les autorisations administratives sont elles aussi moins contraignantes. Puisqu'aucun équipement commun (voirie, système de retenue d'eau, de traitement des eaux usées ou autres) n'est créé, une simple déclaration préalable suffit[380]. Les délais d'instruction sont également différents : trois mois pour un permis d'aménager contre un mois pour une déclaration préalable.

[378] Article R.421-19 du code de l'Urbanisme.
[379] C'est, à cette époque, pour certaines communes, l'aménagement de vingt à trente terrains à bâtir sur une surface supérieure ou égale à celle qui s'est constituée au fil des siècles antérieurs
[380] Article R.421-23 du code de l'Urbanisme.

Dans les deux cas, il s'avère que d'un point de vue économique, la création de lotissement est plus rentable que la réalisation d'habitat dit « groupé[381] » ou de logement collectif. A ce sujet, l'urbaniste architecte Jean-Charles Castel énonce même une rentabilité supérieure pour un lotissement diffus, pourtant le plus consommateur d'espace[382]. Dans une autre étude, il note : « Le lotissement moyen aujourd'hui comporte seulement une dizaine de lots. Mais surtout, deux tiers des maisons construites chaque année se font totalement en diffus, (…), pour une taille d'opération allant d'un lot à quatre lots. Elles représentent plus de la moitié du total des logements construits en France, dans les années quatre-vingt-dix[383] ».

Un système d'acteur éprouvé

Que ce soit pour créer des espaces résidentiels ou d'activités, le lotissement produit dans ces communes est la procédure privilégiée par des acteurs économiques identifiés : géomètres, bureau d'études spécialisés pour la Voirie et les Réseaux Divers (VRD) et constructeurs. Elle est utilisée par des maîtrises d'ouvrage diverses : particuliers, collectivités, aménageurs. A la différence de l'habitat groupé, la phase d'aménagement, de découpage et de viabilisation du foncier et celle de la construction du bâtiment sont dissociées. Chaque phase mobilise des maîtres d'ouvrage différents : le propriétaire du sol et un investisseur éventuel pour le lotissement du terrain, puis l'acquéreur du terrain à bâtir pour la construction. Toutefois, les acteurs de la maîtrise d'œuvre sont récurrents : le géomètre puis le constructeur de maison individuelle ou de hangars industriels. Les urbanistes, paysagistes ou architectes sont peu présents, surtout pour la maison individuelle[384].

---

[381] L'habitat groupé est porté par un seul investisseur pour l'aménagement du quartier et la construction des édifices. Une équipe de maîtrise d'œuvre pluridisciplinaire est à l'œuvre, dans laquelle participe un architecte, dont le recours est obligatoire pour ce type d'opération qui comprend des constructions.

[382] Jean-Charles CASTEL, *Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ?*, Intervention au colloque de l'ADEF du 14 octobre 2005, CERTU, 15p.

[383] Jean-Charles CASTEL, *op. Cit.,* p.89.

[384] L'article L.431-3 du code de l'Urbanisme dispense les personnes physiques du recours à l'architecte pour les constructions dont la surface maximale de plancher est de 150 m².
La récente loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 dite loi CAP), impose que : « La demande de permis d'aménager concernant un lotissement ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation a fait appel aux compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage pour établir le projet architectural, paysager et environnemental dont, pour les lotissements de surface de terrain à aménager supérieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, celles d'un architecte au sens de l'article 9 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture ».

Ces lotissements sont, pour la fonction résidentielle, principalement d'initiative privée. Dans le terrain d'étude, les communes sont rarement propriétaires de foncier et se lancent peu dans ce type d'opération, les Maires se refusant à être des « promoteurs immobiliers ». Dans ce cas, les communes ont un rôle dédié au respect de la conformité des règles d'urbanisme. Le règlement d'urbanisme local devient alors le seul moyen dont disposent les élus pour intervenir sur la forme urbaine produite. Il devient un outil de négociation, notamment sur les points du règlement dont la rédaction peut laisser place à l'interprétation, autant pour la phase du lotissement que pour celle de la construction du bâtiment. La sensibilité du Maire, son goût esthétique devient alors parfois un critère décisif dans la réalisation ou non du projet, bousculant alors le sens de la démocratie locale. Les lotissements propres à l'activité économique et réalisés sur le territoire de ces communes sont quant à eux, souvent d'initiative intercommunale.

Au même titre, les opérations menées par les bailleurs sociaux, sont très ponctuelles et n'existent que lorsque le Maire manifeste une réelle volonté en faveur de ce type de projet. Deux aspects permettent d'expliquer cette situation. Le premier est de l'ordre de la représentation et de l'image négative qu'ont les élus de ces opérations. Ils imaginent trop rapidement des barres et des tours dans leur village et l'arrivée d'une population en difficulté. L'a priori des élus est tenace et en cela, les bailleurs sociaux sont peu sollicités par les municipalités. Le second aspect est le faible financement de ces logements par l'Etat dans ces zones considérées comme « peu tendues », ce qui réduit les interventions des bailleurs dans ces communes. Par ces deux aspects, les communes laissent largement le champ libre à la sphère privée pour le développement urbain résidentiel de leur territoire.

Le modèle du lotissement encadré à différentes échelles par la règle et les normes

Quelle que soit la fonction urbaine visée, résidentielle ou économique, plusieurs caractéristiques urbaines se rejoignent : implantation en retrait des voies et au centre de la parcelle, volumétries, teintes et matériaux de façades similaires. Pour les maisons individuelles, la liberté de choix et de décision de l'acquéreur est finalement très limitée,

---

Article L441-4 du code de l'Urbanisme modifié par l'article 81 de la loi CAP.
Ce seuil est fixé à 2500m² par décret n° 2017-252 du 27 février 2017 et est effectif depuis le 1er mai 2017.

comme le décrivent très bien Pierre Bourdieu *et alii*[385]. C'est aussi le cas pour le contrat économique passé avec le constructeur, encadré par la loi[386]. Le choix de l'aspect de la maison est aussi encadré par le règlement du PLU, l'éventuel règlement de lotissement puis par le catalogue du constructeur. Une étude menée dans le cadre d'autres recherches[387] a démontré que, malgré les attentes orientées vers des réflexions bioclimatiques de la dernière réglementation thermique, les constructeurs ont su conserver dans l'ensemble les modèles existants. D'après ces derniers les modèles proposés permettent de respecter globalement les principes génériques dans les règlements de PLU, sans adaptations majeures. Ils répondent surtout à la nécessité de standardisation pour optimiser les coûts tout en répondant aux dernières exigences en matière de performance énergétique.

A l'échelle du lotissement, les habitudes de conception ont également peu évolué. Les formes et des tailles de parcelles sont uniformisées et géométriques, dans une logique d'optimisation, et de facilité d'implantation pour la future maison de constructeur. La conception fait rarement écho aux morphologies existantes (pour les parcelles, comme pour la voirie) et à ces nouvelles attentes environnementales pour la construction bioclimatique. Les voiries créées répondent plutôt à des normes d'usages et à des contraintes réglementaires : accès du camion de pompier, giration du camion de collecte des déchets ménagers, etc…. Quelques évolutions spatiales, répondant aux évolutions des législations nationales sont toutefois à souligner : taille des parcelles, gestion des eaux pluviales, localisation des lotissements. Les conséquences spatiales de ces évolutions feront l'objet d'une analyse plus détaillée dans la seconde partie.

L'hégémonie du modèle « tout individuel »

Même si la forme de la maison individuelle en lotissement, ses équipement et avoisinants peuvent paraître discutables sur de nombreux sujets esthétiques, sociaux et environnementaux, elle répond, pour le représentant du SNAL rencontré à l'occasion des entretiens, à la demande de nombreux habitants. Selon le panel d'acteurs locaux

---

[385] Pierre BOURDIEU, Salah BOUHEDJA, Claire GIVRY, « Un contrat sous contrainte », *in Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 81-82, mars 1990, pp. 34-51.

[386] Loi n° 71-584 du 16 juillet 1971 tendant à réglementer les retenues de garantie en matière de marchés de travaux définis par l'article 1779-3° du code civil.

[387] Trois constructeurs implantés à l'échelle nationale ont été rencontrés. Ces entretiens ont donné lieu à une publication : Aliki-Myrto PERYSINAKI & Johanna SERY, *op. Cit.*

rencontrés, élus, géomètres, aménageurs, cette forme urbaine semble être justifiée par ce constat[388].

Toutefois, on peut relever des problématiques urbaines, paysagères, architecturales plus persistantes : consommations de terres agricoles, espace public et liaisons avec l'espace habité existant peu qualitatifs, avoisinants, prospects et vis-à-vis parfois conflictuels (entre habitants et avec l'espace agricole environnant).

L'organisation de ces espaces s'appuie sur un ensemble d'équipements pensés pour l'individualité : déplacements en voiture, système d'assainissement des eaux usées, mode de chauffage, stationnement, gestion des déchets... Ces logiques de conception sont repérables dès la planification et se poursuivent lors de l'aménagement du lotissement et de la construction. Pourtant, l'échelle de conception du lotissement pavillonnaire se rapproche de celle de l'unité de voisinage, sans toutefois en tirer l'essentiel : la mise en commun d'équipements. Cependant, ce qui différencie la procédure d'autorisation administrative d'un lotissement pavillonnaire de celui d'un lotissement diffus est bien la création d'équipements communs. Portée par de nombreux sens et chargée d'histoire dans le domaine architectural, cette notion tire sa signification de la planification urbaine et de la sociologie[389]. Elle trouve son sens dans le fait d'apporter à un ensemble d'habitations des équipements partagés pour le quotidien. D'autres équipements moins fréquentés sont alors prévus à plus grande échelle. Ces équipements communs, dans le lotissement pavillonnaire de l'espace rural métropolisé, sont réduits à la voie de circulation, utilisée par des voitures individuelles... Selon les aménageurs, les autres équipements qui pourraient être en commun (chaufferie, gestion des déchets, …) ne trouvent pas leur pertinence dans tels projets, même si on les retrouve dans d'autres formes de lotissements, comme les éco-quartiers. Les aménageurs avancent des raisons de rentabilité de l'investissement et des difficultés de gestion à long terme. Ce type d'installations impose la mise en place d'une copropriété pour leur entretien et d'un règlement dédié.

---

[388] Ces propos rejoignent les observations de nombreuses recherches, notamment :
Lionel ROUGÉ, Marie-Christine JAILLET, Christiane THOUZELLIER, « Vivre en maison individuelle en lotissement », *in* Guy TAPIE (dir.), *op. Cit.*, pp. 11-23.

[389] JANNIERE Hélène, « Planifier le quotidien. Voisinage et unité de voisinage dans la conception des quartiers d'habitation en France (1945-1965) », *in Strates*, revue en ligne, mis en ligne le 04 mars 2013, 20p. [En ligne] consulté le 01 octobre 2016, URL : http://strates.revues.org/6656

Les temps du lotissement

Contrairement à un lotissement dit « groupé », les temps d'action entre la phase de réalisation du lotissement et celle de la construction des maisons sont très distincts et mobilisent des acteurs bien définis, dont les objectifs et les intérêts diffèrent. Alors que le lotisseur a pour objectif de rentabiliser rapidement et au mieux son investissement, la collectivité a, quant à elle, tout intérêt à voir s'aménager un espace public cohérent dans le traitement des sols, des limites entre privé et public et des constructions. Elle s'attachera plus ou moins à ce que cette nouvelle opération s'intègre au reste de l'espace habité. Ces visions de la conception du lotissement sont différentes et sources de confrontations.

L'intégration du lotissement s'appuie sur un temps long, basé sur la lenteur nécessaire au végétal pour se développer et sur la capacité des acquéreurs à terminer leur construction dans sa globalité (maison + plantations + clôture). L'aménageur, quant à lui, recherche une réalisation rapide, pour optimiser le portage foncier. Quant aux acquéreurs, leur vision est encore plus longue, puisque beaucoup y voient l'investissement d'une vie.

La forme produite dans le cadre de ces pratiques de lotissement est donc finalement le produit de deux données. Tout d'abord, il s'agit d'une succession de lois et réglementations de domaines divers et variés, de niveau communal et supra-communal qui se cumulent à des normes sociales, esthétiques. Un phénomène soulevé pour depuis déjà plusieurs décennies : « J'en conclurai pour ma part qu'il est absolument inutile que des règlements rigidifient ce qui après tout n'est qu'un goût personnel et un choix financier, et transforment la variété villageoise en mornes alignements[390] ».

<u>L'intervention « sur » et « dans » l'espace habité existant</u>

L'espace habité existant s'organise sur une trame héritée de la culture paysanne aujourd'hui disparue. Elle est constituée d'une architecture vernaculaire, de petits édifices ponctuant les lieux de passage (puits, lavoir, édifice religieux) et de corps de fermes. Ces

[390] Gérard BAUER, *Un urbanisme pour les maisons,* Paris, Editions 10/18, 1979, 255 p, p.238.

éléments structurent le territoire communal dans une logique organisée, dans un sens pratique et une culture du voisinage[391].

L'espace habité antérieur à la Seconde Guerre Mondiale

Le bâtiment Mairie-Ecole du XIX^{ème} siècle et construit selon un plan semblable[392] dans la plupart des communes abrite l'ensemble des fonctions de la société civile. Il est facilement identifiable par ses proportions imposantes et son aspect extérieur[393]. Le développement du chemin de fer au XIX^{ème} siècle a quant à lui doté les communes qui en ont bénéficié[394] d'autres attributs : maison de garde-barrière, constructions industrielles en briques et acier. La morphologie de cet espace est disparate, la forme et la taille des parcelles ne sont ni réglées, ni géométriques et des architectures identifiables, monumentales, à l'échelle de la commune, rythment sa structuration. Autrefois le chemin de fer et les cours d'eau, désormais les grands axes routiers, les infrastructures de transport sont régulièrement intervenues dans la lente constitution de cet espace habité.

Les règles du document d'urbanisme pour l'espace habité existant

Les POS et PLU analysés contiennent peu de directives et de dispositions propres à l'évolution dans l'espace habité. Bien que le règlement encadre l'aspect des constructions, leur implantation sur la parcelle, son contenu ne permet pas de définir une densité maximale, ou d'anticiper les mutations du parcellaire, par des découpages successifs, au gré des projets des propriétaires fonciers.

Le contenu des PADD se positionne sur un développement urbain principalement concentré en périphérie de l'espace habité existant, dans les zones AU. Dans le discours des élus, la création de nouveaux lotissements, résidentiels ou d'activités, est aussi le seul facteur de développement urbain. Pourtant l'espace habité existant propose de nombreuses opportunités d'évolution qui se concrétisent aujourd'hui par l'action

---

[391] Jean-Yves QUAY, « Quelles leçons pouvons–nous tirer de l'histoire de nos paysages traditionnels ?», *in Passerelle*, numéro spécial n°9, avril 2013, pp.23-32.
[En ligne] consulté le 2 avril 2014, URL : www.coredem.info

[392] C'est dans le même bâtiment, une grande pièce pour la classe unique, une autre pour l'accueil lors des permanences de la Mairie et le logement de l'instituteur.

[393] Chaînage et encadrement de baies en pierre de taille, remplissage de brique, construction sur deux niveaux et toiture en ardoises à 4 pans.

[394] Celles de la Vallée de l'Eure pour le terrain d'étude.

individuelle privée, souvent sans la moindre maîtrise de la part de la collectivité et même parfois au détriment du règlement local d'urbanisme.

Les élus identifient ces opérations comme une expérience négative. Elles sont souvent ressenties comme des moteurs de conflits d'usages, en termes par exemple de gestion et d'organisation des réseaux ou voisinage. Les municipalités remettent en cause le contenu du règlement du PLU qui ne leur offre pas les moyens d'encadrer ces actions individuelles, faute de « souplesse » du document. Ils évoquent également la lourdeur de la procédure administrative pour modifier à la marge leur PLU et l'adapter à des situations particulières. C'est aussi selon eux l'absence d'outils pour intervenir sur un projet de division parcellaire qui leur fait défaut, lorsque celui-ci bouleverse une organisation urbaine existante (capacité des réseaux existants, du schéma d'assainissement, topographie du terrain, nature des sols, cohérence avec les constructions existantes…).

Des outils présents mais sous utilisés

Cette expertise de terrain n'est pourtant pas incompatible avec le contenu d'un dossier de PLU et peut même se traduire dans le cadre d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), ou encore Orientations d'Aménagement (OA) pour les documents plus anciens. Ce dispositif est très régulièrement utilisé pour les zone AU, mais se réduit souvent à son strict minimum : un axe de voirie qui traverse l'emprise concernée et donne le sens de la distribution des futurs terrains. Cet outil n'est pas utilisé par les élus rencontrés pour encadrer l'urbanisation dans l'espace habité existant. Nous verrons dans la seconde partie de cette thèse, à l'occasion d'une étude de cas, les potentialités offertes par cet outil pour penser le développement urbain de manière plus fine, notamment lorsqu'il se cumule à d'autres outils.

Le choix de ne pas mobiliser cet outil dans une zone U déjà urbanisée, s'explique par deux éléments : le surcoût pour cette étude complémentaire qui frôle la programmation urbaine[395] et la frilosité des élus à intervenir sur l'évolution du foncier bâti existant.

Le droit de propriété, l'idée selon laquelle « on peut faire ce qu'on veut chez soi », reste chez les élus des notions sacrées, malgré des expériences majoritairement négatives lors

[395] L'OAP nécessite un diagnostic approfondi du quartier visé par cette démarche mais aussi une vision prospective cohérente qui doit justifier que la mise en œuvre de l'outil en question permettra à la municipalité d'atteindre les objectifs de développement urbain fixés dans le PADD.

de ce type d'intervention dans l'espace habité existant. Au même titre que les outils prospectifs, les outils de maîtrise foncière (expropriation, droit de préemption urbain, emplacements réservés), sont peu utilisés dans ces communes, de peur de froisser les propriétaires et de soulever des conflits. Dans ces communes, la figure du Maire est en effet plus identifiable que dans les municipalités de taille plus importante. Ces décisions deviennent souvent des affaires personnelles, autour d'un climat de suspicion sur les intérêts privés du Maire ou de tel ou tel conseiller municipal à s'approprier, au nom de la collectivité, les droits sur une ou plusieurs propriétés. Les élus redoutent l'emploi de ces outils qui imposent de définir des périmètres, délimiter ou viser un secteur voire même une parcelle bien définie. Ils favorisent des principes généralisés, déterminés dans les règlements écrit et graphique du PLU, au dépend d'un urbanisme opérationnel, décrit à une échelle plus fine.

Les évolutions de l'espace habité existant

L'arpentage dans le terrain d'étude révèle des divisions parcellaires, changements de destination ou transformations de bâti qui concernent plutôt des formes urbaines anciennes que des lotissements pavillonnaires. Ces mutations peuvent notamment s'expliquer par l'évolution du statut d'occupation depuis ces quarante dernières années. Alors qu'une forte proportion de résidence secondaire était constatée dans les années 1970, celle-ci tend considérablement à diminuer. Cette évolution est permise par l'installation définitive des habitants qui en font leur résidence principale à la retraite. Elle peut aussi s'expliquer par la vente de ces résidences secondaires, devenues moins attractives par l'évolution fulgurante de la mobilité, accélérant les temps de déplacement et plaçant des destinations plus touristiques à égale distance de ces communes.

Ces résidences secondaires sont alors revendues et deviennent des résidences principales. La superficie des jardins, la présence de dépendance sont alors autant d'atouts propices à la réorganisation du foncier. Ces opérations tendent néanmoins à s'intensifier depuis ces dernières années, notamment par la hausse du prix du foncier qui incite les propriétaires de grands terrains à en revendre une partie avec un accès par la rue existante, participant en cela au lotissement diffus. Cette démarche tend à s'assimiler à celle développée dans le

cadre du projet ANR BIMBY[396], bien que cette dernière vise principalement les divisions parcellaires dans l'espace pavillonnaire.

Quoiqu'il en soit, pavillonnaire ou tissu urbain plus ancien, ces interventions nécessitent un minimum de supervision par les pouvoirs publics locaux, de manière à anticiper les besoins à venir. Elles imposent de fait l'action de la collectivité pour prévoir et coordonner ces divisions parcellaires, de manière à organiser et structurer l'ensemble dans l'objectif de préserver les qualités de l'existant, voire à l'améliorer. Cependant, ces divisions nécessitent aussi la présence de la collectivité en phase opérationnelle pour accompagner cette densification douce, qui passe souvent par l'assouplissement de la règle. En effet, l'assouplissement de la règle, auquel se cumule souvent l'augmentation des droits à bâtir ne doit pas uniquement servir l'intérêt privé des propriétaires fonciers. L'intérêt collectif doit également être considéré autour des apports qualitatifs architecturaux, paysagers et urbains de ces opérations mais aussi en s'assurant que le financement des infrastructures nécessaires à ces nouveaux logements ne sera pas uniquement à la charge de la commune. Ces deux éléments imposent à la commune d'anticiper ces actions dans le PLU et par la maîtrise des coûts relatifs à ces travaux.

Un jeu d'acteur qui se distingue de celui des lotissements

Du point de vue des acteurs, ceux propres à la densification de l'existant diffèrent nettement du système propre au lotissement neuf sur des terres agricoles, qui est organisé autour d'une équipe de professionnels économiques bien articulée. Dans l'espace habité existant, les parcelles, aux surfaces plus petites, sont détenues par des propriétaires fonciers multiples et le plus souvent novices sur ces questions. Si la collectivité n'a pas saisi l'opportunité d'organiser la densification dans son document d'urbanisme communal, en l'articulant à d'autres outils[397], les propriétaires fonciers deviennent les acteurs principaux de cette démarche.

---

[396] Le projet BIMBY a été sélectionné en 2009 par l'Agence Nationale de la Recherche dans le cadre de son appel à projets "Villes Durables".
« Le projet BIMBY ("Build in My Back Yard") vise à la définition, à court terme, d'une nouvelle filière de production de la ville, qui soit capable d'intervenir là où les filières "classiques" sont incapables d'intervenir : au sein des tissus pavillonnaires existants, qui représentent la grande majorité des surfaces urbanisées en France et certainement en Europe». Extrait de la présentation du projet de recherche, URL : http://bimby.fr/2011/01/le-projet-de-recherche-bimby-en-quelques-mots, consulté le 4 novembre 2014.

[397] Elle n'a en ce sens pas prévu d'OAP, de modulation de taxe d'aménagement sur ce secteur au potentiel de développement urbain avéré, ni de participation aux frais de Voirie et réseau divers pour les futurs demandeurs de permis de construire. Ce scénario sera traité dans la seconde partie de ce travail.

Chacun d'entre eux est donc alors libre ou non de mener une division parcellaire de son terrain pour créer un ou plusieurs lots à bâti. Dans ce cas, les lots créés bénéficient des réseaux existants et d'un accès, individuel ou partagé, depuis la voirie existante. L'ensemble du trafic automobile est alors répercuté sur la trame viaire existante, et les réseaux, notamment celui de l'électricité, sont redistribués selon la nouvelle réorganisation du quartier, sans en augmenter la capacité. En cas de saturation, la commune a à sa charge le renforcement du réseau, sans que les « propriétaires-source », initiateurs du projet et bénéficiaires des revenus inhérents aux ventes n'aient à y participer.

Les enjeux urbains architecturaux des mutations de l'espace habité existant

D'un point de vue architectural et urbain, la compacité diffère de la densité, l'aspect de l'espace public évoluera, au même titre que le tracé parcellaire, au risque de bouleverser les caractéristiques initiales de ces communes, héritées du rural et que les acteurs rencontrés et les habitants eux-mêmes revendiquent tant. La question de l'évolution de l'espace habité est donc un enjeu majeur pour ces petites communes dont le développement urbain est aujourd'hui contraint par les risques naturels et les protections environnementales. Au-delà de la mutation parcellaire, processus qui selon Philippe Madec reste un *projet politique*[398]qui nécessite un engagement fort des élus, la transformation du bâti existant ou souvent délaissé est aussi un sujet récurrent.

La zone U des petites communes de l'espace rural métropolisé accueille une diversité d'activités économiques sous-jacentes, abritées dans des annexes ou des dépendances de résidence principales. Cette pluralité est aujourd'hui peu révélée dans les documents d'urbanisme, et les perspectives de développement urbain. Elle est également rarement interdite par le règlement. Elle est toutefois ignorée et peu identifiée malgré son potentiel pour accompagner le dynamisme local. Il est difficile de savoir si les besoins sont complètement comblés par ces aménagements plus ou moins *bricolés* au gré des opportunités qu'offre la propriété dans laquelle le travailleur à domicile a investi. On peut néanmoins se demander comment la collectivité pourrait accompagner et favoriser ces activités au travers du PLU et de son règlement, voire plutôt de son dérèglement.

---

[398] Philippe MADEC, « La parcelle, un projet politique », *in* Yann NUSSAUME, Aliki-Myrto PERYSINAKI, Johanna SERY (dir.), *op. Cit.*

Des espaces d'opportunités en manque d'étude prospective

Enfin, cette zone U, notamment dans les formes urbaines préalables aux lotissements pavillonnaire et diffus, accueille des bâtiments en recherche d'usage. Il s'agit dans un premier cas de bâtiments anciens, délaissés mais dont la localisation, à proximité de la centralité de la commune laisse ouvert le champ de nombreuses possibilités : transformation en logement, aménagement de commerce ou démolition pour rendre plus aéré certains centres anciens trop compacts du point de vue des modes de vie actuels. La problématique à ce jour reste toutefois le manque de moyens de la collectivité pour réaliser ces travaux ou simplement mener une étude urbaine prospective sur ce « réaménagement spatial de la commune ».

Dans le second cas, il s'agit de bâtiments industriels datant d'avant la seconde Guerre Mondiale dont le dimensionnement, la localisation légèrement excentrée et les spécificités architecturales le devenir. Ils soulèvent une contradiction puisque de nouvelles zones d'activités sont réalisées. Leur avenir industriel semble compromis, mais leur localisation ouvre de nouvelles perspectives économiques. En dehors de leur capacité de résilience, et dans l'objectif d'une transition écologique pour ces territoires, ces grands espaces aménagés mais aujourd'hui délaissés démontrent des potentiels énergétiques intéressants : production hydro-électrique ou réintégration des flux de marchandise et de personnes par le rail. Cependant, la propriété de ces sites reste un obstacle. Si la municipalité dispose d'outils de maîtrise foncière, elle ne dispose pas de moyens financiers pour de telles opérations d'aménagement et de restructuration, souvent couplées à des travaux de dépollution incontournables.

La question de l'évolution de l'espace habité existant est bien réelle et semble receler des opportunités et des alternatives à la croissance urbaine pour ces communes. Elle souffre toutefois d'une restructuration du jeu d'acteurs, qu'ils soient publics que privés.

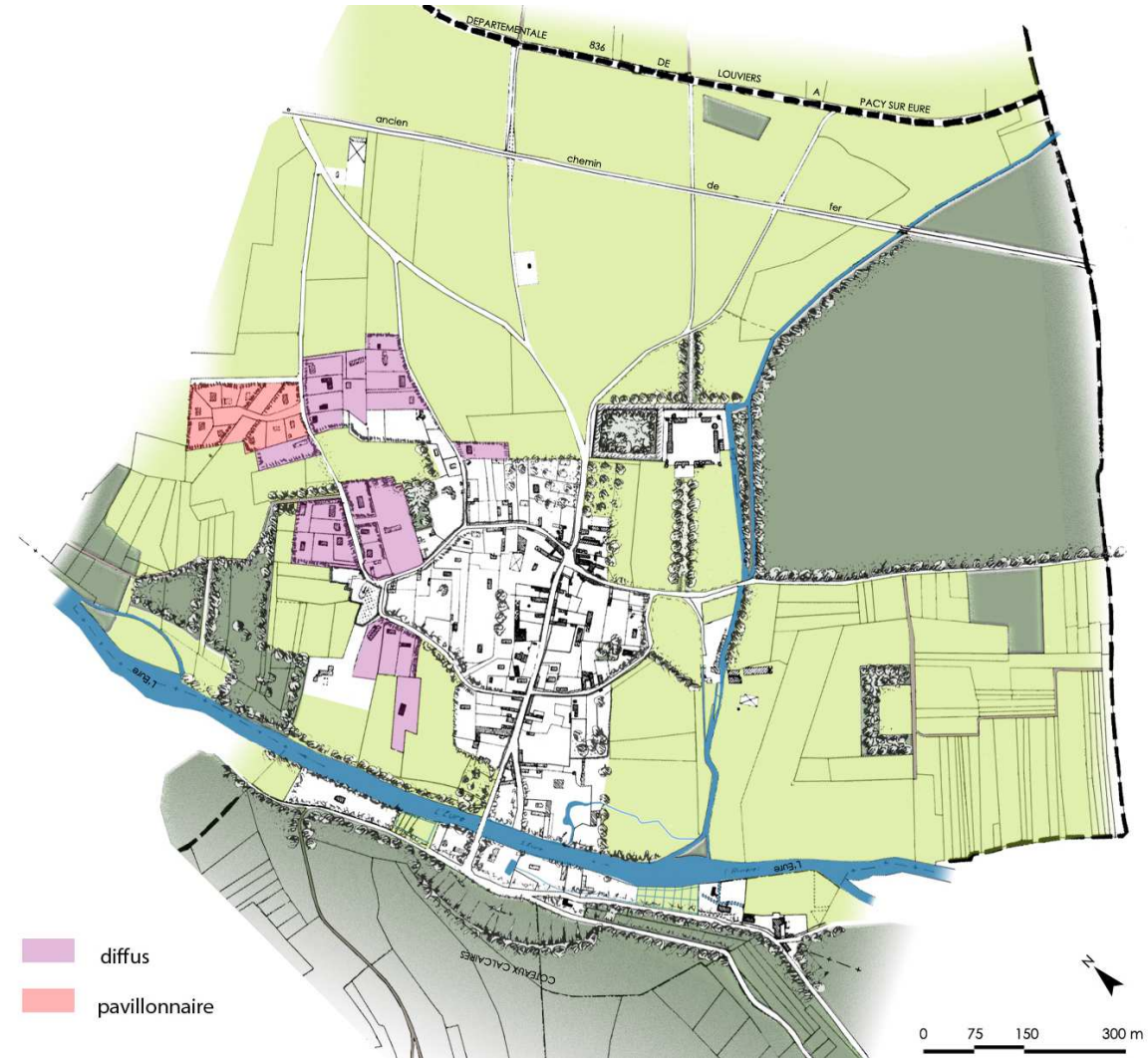


Figure 21 - Un espace habité différencié, en plan et en volume

c) Les habitants de l'espace rural métropolisé : origines, besoins et objectifs.

Le comportement des habitants influe largement sur l'organisation de l'espace habité. Le terme « habitants, » est assimilé, ici à celui de résident du territoire. Il n'est pas employé dans une acception plus large se rapprochant des termes « intervenant » ou « acteur ». Plusieurs éléments de leur mode de vie interfèrent, chacun à sa manière, sur les orientations de développement urbain définies à l'échelle communale ou intercommunale, que nous avons présentées précédemment. La dimension affective de l'habitant, notamment en ce qui concerne son logement[399], agit comme un déterminant à part entière dans ces comportements, ce qui rend incertaines les politiques ou les stratégies des élus.

Il s'agit ici de mesurer les spécificités propres à ces territoires d'entre-deux, ni tout à fait urbains, ni tout à fait ruraux, pour comprendre les enjeux du développement durable. C'est la connaissance du terrain d'étude via une pratique professionnelle de dix ans qui a permis d'affiner ainsi l'analyse. Nous aborderons dans un premier temps les stratégies d'installation des habitants. Même si des facteurs économiques (coût de l'acquisition, offre d'emploi et de services) apparaissent essentiels dans ces choix, des motifs plus personnels, d'ordre familial, y participent également. Nous nous intéresserons ensuite à la forme de l'habitat choisie et aux différents éléments qui conditionnent cette décision. Enfin nous aborderons la relation entre les habitants et les autres acteurs ; ainsi que leur intérêt pour l'aménagement et le développement urbain de leur commune.

Stratégies d'installation et besoins des résidents

On peut facilement distinguer deux catégories principales chez les habitants de ces communes. Il y a d'abord ceux que l'on peut appeler « les volontaires », et les autres, « les contraints ». Pour les premiers, c'est un choix qui a été fait de venir vivre ici. Pour les seconds, le choix se fait pour des raisons économiques, ou professionnelles.

Un idéal commun : la maison individuelle avec jardin

Pour les contraints comme pour les volontaires la première motivation à leur emménagement dans ces communes est l'acquisition d'une maison individuelle neuve ou ancienne, restaurée ou non. Les nouveaux habitants, selon les Maires rencontrés, viennent

[399] Michèle DE LA PRADELLE & Sophie CORBILLE, « Faire de sa maison une œuvre », *in* Guy TAPIE (dir.), *op. Cit.*, pp. 24-33.

pour la plupart des villes voisines. Ce sont donc des résidents du département qui ont migré vers des espaces moins denses, à la recherche d'une maison avec jardin[400] et dans l'idée d'une vie « à la campagne ». Les volontaires reproduisent des pratiques rurales : jardinage, élevage, apprises des générations familiales précédentes. Ils ont un héritage du rural qu'ils tentent de se réapproprier, tout en les mêlant à un ou plusieurs usages propres à des modes de vie urbains ou périurbains : usage quasi-inconditionnel de la voiture, consommation de masse, emplois tertiaires… Leur profil est varié : jeunes retraités, jeune couple avec ou sans enfants, jeune actif dont les parents résident dans le secteur… Il s'agira de concrétiser un rêve qui est le fruit de l'épargne de toute une vie, de répondre à un *idéal de vie*, qui passe notamment par l'éducation de leurs enfants, dans des structures pédagogiques « à taille humaine ». Les volontaires revendiquent « un choix de vie », qui se traduit par leur investissement personnel dans les structures locales (associations, école, conseil municipal…) et dans l'aménagement de leur propre espace, intérieur ou extérieur. Pour les propriétaires de biens anciens, il s'agira de restaurer les façades dans leur état d'origine, voire de réemployer des matériaux vernaculaires (bauges, torchis, paille…) à l'occasion de lourdes réhabilitations.

Pour les contraints, ce territoire est choisi soit pour des raisons professionnelles, ou par défaut, c'est un « non-choix ». C'est ici encore le rêve d'être propriétaire d'une maison individuelle avec jardin qui les a contraints à s'installer dans ce lieu, faute d'avoir trouvé un bien immobilier à leur convenance dans le lieu qu'ils convoitaient[401]. Ce sont souvent des actifs, dont les revenus leur permettre d'emprunter, mais dans un budget limité.

Des stratégies d'installations individuelles

Dans les deux cas, le choix de la localisation du futur logement se fait en combinant des facteurs économiques, professionnels et personnels. C'est en cela que les dynamiques spatiales deviennent territorialisées et même individualisées. Par ces stratégies d'installation personnalisées, propres à des situations personnelles et à des centres d'intérêt variés, on assiste ici, à un décentrement du territoire[402], propre à cette caractéristique d'entre-deux. La proximité des métropoles, via des infrastructures

[400] Jean-Marc STEBE & Hervé MARCHAL, « Acquérir et rénover une maison au cœur d'un village. Regards sur un territoire émergent : le pré-urbain », *in Ethnologie française*, vol. 164, n° 4, 2016, pp. 721-731.
[401] Pascale LEGUE, « La maison individuelle, un idéal de vie ? », *in Informations sociales*, n° 130, 2006, pp. 28-36.
[402] Johanna SERY & Caroline VARLET, *op. Cit*.

routières performantes et des lignes ferroviaires permettent une flexibilité dans l'emploi, la présence de petites agglomérations permettant une offre de services et d'équipement assez satisfaisante (cinéma, centres commerciaux, activités sportives et culturelles diverses). L'emménagement dans l'une de ces petites communes devient une question d'offre de terrains disponibles, d'accès aux commerces de proximité et aux écoles. La détermination du lieu de vie s'explique aussi par une présence familiale préexistante dans ces communes ou aux alentours. Ce constat rejoint l'observation d'un ancrage périurbain[403] qui rappelle l'existence d'une certaine filiation, à plus ou moins long terme, dans ces territoires.

Ces retours, réinstallations, dans cet espace rural métropolisé, sont engagés pour diverses raisons : à l'occasion de l'entrée dans le monde du travail, d'une mutation professionnelle, d'un départ à la retraite, de la naissance d'un enfant… Ils impliquent une réécriture des habitudes quotidiennes, notamment par la nécessaire mobilité qu'impose la vie dans ces communes. Ces déplacements, imposés par le travail, les activités diverses familiales (consommation, loisirs, culture….) réorganisent le rythme quotidien sur lequel se greffent les temps de déplacement. Ces derniers rallongent les temps d'absence dans le logement et augmentent d'autant les besoins de services à la personne. De plus, ils imposent la possession d'au moins deux voitures par foyer[404], pour garantir l'indépendance et la disponibilité de chacun. L'impact sur le budget familial de cet équipement est important et a été souligné par de nombreux chercheurs. Par exemple, Lionel Rougé[405] démontre en quoi cet aspect de la vie dans le périurbain peut créer l'exclusion de certaines catégories de la population. Citons également le travail de Nathalie Ortar[406] qui pointe les difficultés des femmes à accéder à des emplois lorsqu'elles habitent le périurbain lointain où les modes de garde ne sont pas adaptés et où la mobilité géographique quotidienne peut être problématique.

---

[403] Dominique MATHIEU-HUBER, « Dépasser l'auto-solisme dans le périurbain : innover, évoluer, s'adapter », *in* Johanna SERY & Frédéric SAUNIER (dir.)*, op. Cit.*, pp. 136-150, p. 144.

[404] 59.5% des ménages sont équipés de deux voitures ou plus dans les communes du terrain d'étude. Sources : Insee, RP2012 exploitations principales. Moyenne des données des 7 communes de l'échantillon étudié. On peut parfois compter trois, voire quatre voitures quand les enfants majeurs vivent encore au foyer.

[405] Lionel ROUGE, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, *op. Cit*.

[406] Nathalie ORTAR, « Entre ville et campagne, le difficile équilibre des périurbaines lointaines », *in Métropoles,* n°3, revue en ligne, mis en ligne le 18 septembre 2008, 25 p.
[En ligne] consulté le 8 mars 2012, URL : http://metropoles.revues.org/1642

L'impact de la mobilité individuelle sur l'aménagement spatial

D'un autre point de vue, ce besoin d'être autant équipé en véhicules motorisés influence la forme de l'espace public et celle de l'habitat puisque la législation impose à chaque propriétaire d'assurer le stationnement des véhicules nécessaires à son usage dans son terrain. Les règlements écrits des documents d'urbanisme locaux quantifient de manière arbitraire le besoin en nombre de stationnement, souvent estimé à deux places par logement dans ces communes. La forme de l'habitat et l'aspect de son jardin est en partie définie par cette règle qui, en pratique, semble parfois sous-dimensionnée au regard des besoins réels. L'accès en voiture au jardin est systématisé, garantissant aux propriétaires des véhicules une mise en sécurité de ceux-ci.

Il est prévu, dans le document d'urbanisme et lors de la création de nouveaux terrains à bâtir une entrée dite « charretière ». Ce type d'accès impose l'implantation du portail en retrait de la rue, de manière à pouvoir faire stationner une voiture sans entraver la circulation sur le domaine public. Ce type d'entrée, exigé par les services publics doit également être groupé en cas d'accès mitoyen. Cette forme d'aménagement de l'accès au terrain devient une constante de l'aménagement urbain contemporain dans ces communes. Cette règle de l'entrée « charretière » explique en partie l'implantation des maisons récentes en retrait des voies publiques, pour permettre les manœuvres ou le stationnement des véhicules entre la rue et le logement.

Des besoins liés à la voiture

Par ces prescriptions, l'urbanisation récente se distingue du traitement des limites entre espace privé et espace public dans l'espace habité plus ancien. Enfin, la possession de deux voitures entraîne souvent la réalisation d'un garage, ce qui augmente d'autant l'emprise bâtie du projet. La surface d'une parcelle doit alors être suffisante pour recevoir la maison, l'assainissement individuel, le garage, voire le double-garage selon le budget, sans contraindre la surface du jardin pour garantir une proximité contrôlée du voisinage. Selon Éric Charmes, l'artificialisation des sols dans le périurbain correspond à « une emprise foncière moyenne d'environ 2 000 m² par ménage si on considère que la taille moyenne des ménages est de 2,3 personnes[407] ».

[407] Éric CHARMES, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *in Etudes foncières*, n°162, mars-avril 2013, pp.23-28.

Du côté de l'espace public, lorsque les parcelles prévues sont plus petites ou que l'implantation de la maison restreint le stationnement à seulement deux véhicules sur le terrain, des conflits de voisinage peuvent émerger, à propos de l'encombrement des rues. C'est le cas dans l'espace habité ancien, où les dimensions des voiries ne permettent pas le stationnement et la circulation des véhicules. La gestion de ce flux de véhicules, est une problématique pour ces communes qui doivent, d'un côté, limiter l'artificialisation des sols et d'un autre, faire face à un besoin de développement urbain qui s'accompagne d'une affluence de véhicules.

Ce besoin de mobilité est un enjeu social et économique majeur qui rejoint les problématiques liées aux flux et aux échanges. Il questionne l'inclusion des personnes peu mobiles, que ce soit les jeunes, les populations défavorisées ou les séniors pour la mobilité physique et de l'accès aux équipements pour ces habitants. La mobilité immatérielle interroge quant à elle la capacité des réseaux et le degré d'équipement de ces communes dont les règlements d'urbanisme n'imposent pas de dispositions particulières sur ces sujets.

Le système résidentiel : un habitat peu diversifié

Deux caractéristiques principales, déjà évoquées précédemment dans ce travail, préfigurent les spécificités du logement dans les communes de l'espace rural métropolisé : le statut d'occupation (plus de 80% des habitants sont des propriétaires) et la typologie de l'habitat (97 % des habitations sont des maisons) [408].

La pénurie de logement locatif

L'offre locative est restreinte. Elle se compose principalement de petits logements (deux ou trois pièces), souvent mal adapté pour des familles. Il s'agit souvent de dépendances transformées en logement, au sein d'une propriété plus grande ou d'un corps de ferme. La demande est pourtant présente, au regard des petites annonces pour la recherche d'un logement à louer dans ces secteurs[409]. Les loyers locatifs sont aussi importants,

[408] Source : Insee, recensement de la population de 2012, moyenne des données pour les communes étudiées.
[409] Les annonces en lignes proposent peu de location dans ces secteurs et de nombreuses annonces chez les commerçants témoignent d'une demande.

s'approchant d'une mensualité de prêt immobilier pour ce qui concerne les grands logements (annonce consultée le 05/10/2017, pour un logement F5, un loyer de 1000 € hors charges est demandé[410]). Cet aspect s'explique par la typologie et la forme de l'habitat, puisqu'il s'agit de maison avec des surfaces habitables importantes, implantées sur des grands jardins.

La possibilité pour un propriétaire de louer son bien, si celui-ci est de grande taille, est donc faible. Celui-ci ne répond pas à la demande, compte tenu du loyer affiché. Les populations dont les moyens sont suffisants pour permettre l'acquisition achètent ou font construire une maison et celles qui sont moins aisées n'ont pas la capacité financière pour louer ce type de maison.

Cette observation traduit une forme de ségrégation sociale dans l'espace rural métropolisé, qui s'explique également par l'absence d'une typologie diversifiée d'habitat.

L'habitat collectif ou semi-collectif est marginal. Pourtant, lorsqu'il existe, il permet une réponse à la demande de certaines catégories de population, dans ces territoires faiblement dotés en logements locatifs détenus par des bailleurs sociaux. Ce type d'habitat prend des formes hybrides de la maison individuelle et s'inscrit dans le bâti ancien : maisons transformées en logements locatifs (découpage vertical ou horizontal du volume total), ensemble de dépendances réaménagées autour d'une cour commune, … Il est peu perceptible depuis l'espace public sauf à dénombrer le nombre de boites à lettres propres à une seule propriété, lorsque celles-ci ne sont pas déplacées sur le Cidex[411] dédié à ce quartier.

La forme du logement locatif aidé dans les communes de l'espace rural métropolisé

Le logement aidé est très peu représenté. Dans les communes où il existe, il s'inscrit dans des logiques d'urbanisation mises en place dès les années 1970 et qui se poursuivent encore aujourd'hui. Il prend alors la forme d'un lotissement pavillonnaire géré par un

---

[410] Il s'agit de la seule offre en ligne pour les quatre communes de la vallée d'Eure du terrain d'étude. La maison a été louée au 23/10/2017.

[411] CIDEX (Courrier Individuel à Distribution EXceptionnelle) : service postal de distribution du courrier dans des boîtes aux lettres individuelles regroupées près d'un axe de communication.
Ce dispositif s'est répandu dans les années 1970 dans les territoires ruraux, mais aussi ceux concernés par la rurbanisation. Il apparaît comme une solution de rationalisation de la distribution du courrier dans ces territoires où l'habitat est dispersé. Il tend aujourd'hui à se raréfier, le raccordement au CIDEX n'est pas obligatoire et beaucoup d'habitants font le choix d'une boîte aux lettres personnelles, installée à l'entrée de leur propriété et en bordure de voie, pour un accès plus sécurisé.
Source : Larousse.

bailleur public, aux constructions plus denses que lorsqu'il s'agit d'accession à la propriété. Pour les plus anciens, certains logements ont été vendus aux habitants qui sont devenus propriétaires ; pour les plus récents, certains ont été réalisés avec un dispositif d'aide à l'accession, en partie financée par la commune.

Cette forme de logement aidé ne reçoit d'ailleurs pas un bon accueil de la population en place, qui ne comprend pas que leur commune puisse, « avec leurs impôts », faciliter l'aide à l'accession à la propriété alors qu'eux-mêmes n'en ont pas bénéficié. Elle pose en outre des questions sociales plus profondes, sur l'accompagnement de ces populations pour l'accès aux services et aux emplois, souvent distants de ces petites communes. Cette observation rejoint la problématique de la mobilité inhérente à ces territoires et de l'accessibilité pour tous à cette dernière, dans une logique d'équité territoriale.

« L'avantage financier » de la maison individuelle de constructeur

Sur la forme bâtie, au-delà du choix personnel d'acquérir un bien neuf ou ancien, les aspects fiscaux et les rouages bien huilés du système d'acteur propre à la maison individuelle de constructeur interviennent dans la décision. Si l'on se borne à écouter le discours des promoteurs et des constructeurs, il semble qu'un bien neuf soit plus facile d'accès que l'achat dans l'ancien.

Au regard du chemin suivi par deux acheteurs, l'un pour l'acquisition d'un terrain à bâtir puis la construction d'une maison ; l'autre pour l'achat d'un bien existant ancien et à rénover, on se rend compte que les deux démarches diffèrent. Chacune sollicite des dispositifs spécifiques. Le premier acquéreur, après avoir choisi son terrain consulte un constructeur. Ce dernier lui propose une maison sur catalogue dont le prix correspond à son budget. A cette occasion, le constructeur lui rappelle les avantages fiscaux à construire une maison neuve : frais de notaire réduits, prêt à taux zéro (PTZ) pour un premier achat[412], Pass foncier[413], exonération de la taxe foncière pendant deux ans...

---

[412] C'est le décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 qui a créé cette nouvelle aide de l'État à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale, sous forme d'avance remboursable sans intérêt. Le décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997 a restreint l'accès du PTZ aux « primo-accédants », c'est-à-dire aux personnes n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux dernières années précédant l'offre de prêt. Il remplace alors les Prêts d'Accession à la Propriété (PAP) mis en place dès 1977, avec les prêts conventionnés (PC) dans le cadre d'une réforme sur le programme de subventions au logement. Ces subventions directes aux nouveaux propriétaires, ont permis l'essor de l'accession à la propriété. Entre 1977 et 1984, presque 60 % des nouveaux accédants ont eu recours à un PAP ou à un PC.
Source : Laurent GOBILLON & David LE BLANC, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *in Économie et Statistique,* n° 381-382, 2005, pp. 63-89.

Une fois le contrat signé, l'acquéreur se repose sur le constructeur pour les démarches administratives et la construction, celui-ci lui livrant un bien clé en main. La transaction définitive ne se fait qu'une fois le permis de construire obtenu. L'organisme prêteur quant à lui s'appuie sur le « prix catalogue » garanti par le contrat de constructeur de la maison pour délivrer les fonds. L'acquéreur est dans ce cas relativement passif dans l'acte de construire, s'en remettant à la chaîne d'acteurs spécialisés.

Laurent Gobillon (Ined[414]) et David Le Blanc (Insee) estiment que la politique d'accession à la propriété dans le cadre du prêt à taux zéro a largement favorisé l'acquisition de logement neuf au détriment de l'ancien. Pour ce type d'acquisition, l'obtention du prêté était soumise à la réalisation de lourds travaux d'amélioration de l'habitat, représentant 40% de la valeur d'achat du bien, « ce qui éliminait de fait l'ancien[415]».

Le parcours d'un acquéreur de maison ancienne

Dans la seconde option, l'acquéreur doit soit élaborer lui-même son projet de réhabilitation, soit faire appel à un maître d'œuvre. Dans les deux cas, un temps d'études et de consultation des entreprises est nécessaire, avant même que l'acquéreur ait une idée arrêtée du coût des travaux à entreprendre. Soit il doit patienter avant de solliciter les banques pour financer son projet, soit il se base sur une estimation pour prétendre à un prêt.

La temporalité est donc ici plus longue que dans le premier cas, où le coût global est rapidement connu pour l'acheteur. Dans le cadre d'une réhabilitation, le particulier, maître d'ouvrage des travaux, sera seul face aux démarches nécessaires pour réclamer les avantages fiscaux : prêt à taux zéro pour une première accession, ou crédits d'impôt pour améliorer les performances thermiques de son futur logement. Les entreprises artisanales accompagnent partiellement leurs clients dans ce type de démarche, en les conseillant uniquement sur leur propre corps d'état.

---

[413] Financé par le 1%, reporte l'achat du terrain après la période de remboursement du logement et réduit l'annuité d'emprunt. Il peut se combiner avec d'autres systèmes, comme la location accession (location sur cinq ans suivie d'un achat).
Source : Jean-Pierre SCHAEFER, « Le rôle des aides publiques pour le logement », *in Informations sociales*, n°155, 2009, pp. 104-114, p. 109.

[414] Institut national d'études démographiques.

[415] Laurent GOBILLON & David LE BLANC, *op. Cit.*, p.67.

La réhabilitation d'un bien réclame une mise aux normes thermiques (aux exigences moins fortes que dans le neuf), et souvent, dans le bâti ancien, une restructuration de la construction pour l'adapter aux nouveaux usages spatiaux (grands espaces, percements de baies…). Faute d'être accompagné d'un maître d'œuvre, le particulier est ensuite seul pour coordonner les travaux, qu'il réalisera peut-être par lui-même et effectuer le suivi des démarches relatives aux aides à l'acquisition en tant que primo-accédant, et à celles propres à la rénovation énergétique. Par ailleurs, il fait face à des frais notaires plus importants.

L'aspect rassurant et « sans risques » de la maison individuelle de constructeur

La démarche d'achat d'une maison neuve apparaît plus simple pour des personnes peu aguerries à ces opérations, qui dans le cas présent sont quasiment toutes effectuées au nom et pour le compte de l'acquéreur. C'est une des conséquences de l'attrait pour la maison neuve, au même titre que les prix attractifs des constructeurs[416] et l'idée selon laquelle l'acheteur conçoit lui-même sa maison.

De l'autre côté, la réhabilitation du bâti ancien, est aussi moins plébiscitée car les prix de vente sont souvent prohibitifs. Ils sont généralement justifiés par « le charme de l'ancien » et sans réelles considérations liées au coût de rénovation. Ce dernier s'impose par l'inadaptation du plan de la maison aux nouvelles attentes en termes d'espace de vie, par le besoin de mise en conformité (électricité, assainissement non conformes, réhabilitation énergétique). Le subventionnement de la rénovation d'une habitation existante est soumis à la réalisation de ces travaux par des professionnels certifiés, notamment pour la partie énergétique (Reconnus Garants de l'Environnement). Ces travaux sont aussi souvent réalisés sans suivi de maîtrise d'œuvre et pour partie en auto-construction[417].

Cet aspect de la rénovation questionne la nature de l'intervention de l'architecte qui dépasse les limites d'une mission de base : accompagnement dans la recherche de subvention, sensibilisation à l'intérêt de la rénovation énergétique… Quant à l'auto-

[416] qui omettent souvent de parler de la taxe d'aménagement, des frais liés à l'aménagement des extérieurs de la maison : clôtures, chemin d'accès, plantation, engazonnement,…

[417] Evaluation établie d'après ma propre activité professionnelle, où 80% des études se limitent à l'élaboration des permis de construire, le suivi de travaux étant souvent effectué par les particuliers eux-mêmes. Ils font souvent réaliser le « clos-couvert » et les lots techniques (électricité, VMC, chauffage, plomberie) par des professionnels, puis terminent eux-mêmes les travaux (isolations, cloisons, peinture, menuiserie intérieures).

construction, on peut s'interroger sur l'efficacité de cette rénovation, lorsque les habitants sont peu formés à la mise en œuvre des matériaux d'isolation. Elle est souvent menée ponctuellement, sur un ou deux postes de consommation et non dans une réflexion globale du bâti. Dans les deux cas, la rénovation thermique est souvent reléguée au second plan, au profit d'une extension de la construction. Les propriétaires privilégient alors la surface à la réduction des consommations d'énergie.

Selon les agents immobiliers rencontrés dans le terrain d'étude, le bâti ancien reste toutefois un secteur porteur, compte tenu du niveau de vie des populations installées dans ces communes et des représentations véhiculées par ce type d'habitat, considéré plus noble par la valeur ajoutée esthétique des « vieilles pierres ». Néanmoins, comme le rappelle l'économiste Jean-Pierre Schaefer[418], les collectivités territoriales ont aussi un rôle décisif à jouer, puisqu'elles peuvent, par le biais de subvention, bonification de prêts ou mise à disposition de terrain, favoriser tel ou tel type d'habitat[419].

Les habitants face aux enjeux de l'aménagement du territoire

Cette analyse relativement succincte du profil des habitants, qui n'est pas l'objet principal de cette recherche, montre qu'il est difficile de relever des différences de modes de vie entre des habitants venus des villes voisines et ceux installés dans l'espace rural métropolisé depuis plusieurs années.

Des attentes habitantes issues de l'espace urbain

Le choix du lieu de vie, en maison neuve de lotissement ou en maison ancienne dans un bourg, révèle des différences d'implication dans la vie sociale locale, tout comme le traitement de l'extérieur du logement. Il traduit également des attentes spécifiques en termes d'équipement public et d'aménagement spatial, qui ne se conjuguent pas nécessairement bien avec les moyens financiers de la commune ni avec l'imaginaire rural qui est pourtant partagé par les habitants et les élus.

Pour le domaine public, les attentes sont relatives à la mise en œuvre de dispositifs propres à des espaces périurbains et à la ville. Deux objectifs principaux en ressortent :

[418] Jean-Pierre SCHAEFER, *op. Cit.*

[419] C'est ce qu'a fait le Maire d'une des communes du terrain d'étude en accordant une prime d'accession à la propriété aux nouveaux arrivants, dans un lotissement mesure plutôt mal perçue par les autres habitants.

sécuriser les déplacements piétons et les sorties des véhicules des propriétés ; canaliser les eaux pluviales pour limiter les désagréments en cas de fortes ondées et anticiper les montées d'eau rapides dues à l'imperméabilisation des sols. Pour répondre à ces nouvelles attentes, les voiries, dont les abords étaient initialement traités en espaces enherbés, fossés ou bordures, sont alors dotées de trottoirs, de lampadaires, de caniveaux, d'avaloirs, de barrières de sécurité, de ralentisseurs… autant de matériels urbains destinés à la ville qui reconfigurent entièrement le paysage de l'espace public.

Irremplaçable voiture

Il faut ici rappeler un aspect essentiel de ces modes vies urbains transposés dans des espaces hérités du rural, celui de l'omniprésence de la voiture, nécessaire pour se déplacer d'un village à un autre. Souvent distants d'environ 5 km, le regroupement en SIVOS pour les écoles, le centre aéré, l'adhésion à telle ou telle association, impose aux habitants de se déplacer quotidiennement en automobile pour bénéficier de ces services choisis. Alors qu'il semblait acquis que ces communes soient les plus favorables à la proximité autant sociale que spatiale, et donc adaptées aux déplacements doux, la réalité est tout autre. Il s'avère que les déplacements automobiles règnent, même pour les déplacements de courte distance.

L'habitude et le systématisme en sont des causes, mais l'absence de voies sécurisées, de dispositifs organisés pour faciliter et sécuriser les déplacements alternatifs à la voiture en sont d'autres. On peut, entre autres, rappeler que les voies de communication principales des communes sont des routes départementales souvent aménagées au profit des véhicules moteurs, au risque de sacrifier le confort des piétons et deux-roues. L'absence d'éclairage adapté le long de ces axes, en dehors des espaces habités, tout comme l'absence de dispositifs pour stationner les deux-roues, sont autant d'autres facteurs plaidant pour l'usage de la voiture dans ces territoires.

Nouvelles aménités urbaines dans l'espace rural métropolisé

La question de l'offre en services publics dans ces communes est aussi soulevée par les nouveaux modes de vie qui rallongent le temps de déplacement domicile-travail, et le temps d'absence des parents. Cet aspect impose la mise en place de services périscolaires : cantines, garderies, centres aérés aux horaires distendus. Alors qu'il y a encore trente ans, les habitants de ces communes étaient souvent issus de familles

implantées localement, ceux d'aujourd'hui bénéficient rarement de cette ressource pour les assister dans le quotidien et dans la garde des enfants en dehors du temps scolaire. Les municipalités ont pris le relais, s'imposant parfois des investissements lourds : construction ou aménagement d'une cantine, d'un centre aéré...

Dans le même registre, la société de loisirs s'est peu à peu développée autour de nombreuses structures associatives sportives et culturelles, qui sont en demande de locaux pour exercer leurs activités. Le bâti à disposition de la commune se révèle souvent insuffisant ou inadapté, voire vétuste, pour répondre à ces attentes nouvelles. Il doit alors être restructuré. Souvent ancien, son espace est mal organisé, difficile d'accès en voiture et doté de peu de places de stationnement à proximité.

Pour répondre aux nouveaux besoins des habitants, d'autres communes font alors le choix de réaliser un nouvel équipement communal, dans lequel seront mutualisées les activités périscolaires et associatives (ce bâtiment sera mis éventuellement mis à disposition pour les évènements familiaux des habitants). Dans cette logique orientée sur l'automobile, ce nouvel espace public se construit en dehors du centre de la commune, là où le foncier est accessible en grande surface, et où il est facile d'accéder et de stationner en voiture. Il s'agit ensuite pour la commune d'organiser l'usage du bâtiment, entre les activités quotidiennes, hebdomadaires, les rythmes scolaires et le calendrier des manifestations annuelles pour optimiser au mieux leur investissement.

Du point de vue de l'aménagement spatial, ce type de construction recompose l'espace habité, recréant un nouveau centre d'intérêts excentré des centralités originelles (Mairie, Eglise, commerces…). Autant d'enjeux pour préserver les services existants liés au commerce de proximité, au secteur médical et paramédical installés, eux, dans l'espace habité ancien.

Les représentations des habitants envers l'aménagement du territoire

Ces nouveaux équipements sont souvent financés en partie par la Communauté de communes. Ils s'inscrivent alors dans un faisceau de services à la personne plus large, propres à des compétences de l'intercommunalité (jeunesse, sport, culture…). Même si l'identité et les fonctions de la CCEMS semblent peu à peu assimilées par de nombreux habitants des petites communes, les domaines de l'aménagement territorial et de l'urbanisme restent, pour eux, du ressort de la municipalité.

Les habitants sont en effet rarement en contact direct avec la CCEMS et en connaissent mal les compétences et le fonctionnement, notamment du point de vue de la représentativité. Ils continuent d'associer l'urbanisme aux compétences communales, et n'imaginent pas que le PLU doit se conformer à des exigences émises à des échelons supérieurs, notamment celui de l'intercommunalité. La question de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est souvent abordée de manière ponctuelle, dans des temporalités de l'ordre de l'immédiateté, à l'occasion d'un projet personnel ou en réaction à un aménagement en cours. Peu d'entre eux évaluent l'impact de l'élaboration d'un PLU sur la physionomie de leur cadre de vie, encore moins pour un SCoT. Ils découvrent pour la plupart du temps l'existence d'un règlement soit lors de leur rencontre avec un maître d'œuvre, soit lorsqu'ils se déplacent en Mairie pour connaître les formalités nécessaires à la réalisation de leur projet, s'ils le conçoivent eux-mêmes. Il y a peu de mobilisation lors des concertations[420] menées à l'occasion de l'élaboration des documents relatifs à l'aménagement du territoire : PLU, PPRI, SCoT…

Cette dernière observation suscite de nombreuses questions, relatives aux modalités de concertation, et rejoint en cela les rapports entre élus de petites communes et services de la communauté de communes. On peut également s'interroger sur la mobilisation des habitants pour leur cadre de vie et au-delà, le devenir d'un bien commun : leur environnement de proximité.

[420] A l'échelle de ces communes, la concertation avec les habitants est souvent réduite à une réunion publique, faute de moyens financiers pour organiser des ateliers participatifs animés par le bureau d'études. A ces réunions, sont alors présentes entre 20 et 50 personnes, dans ces communes de 500 à 1200 habitants.

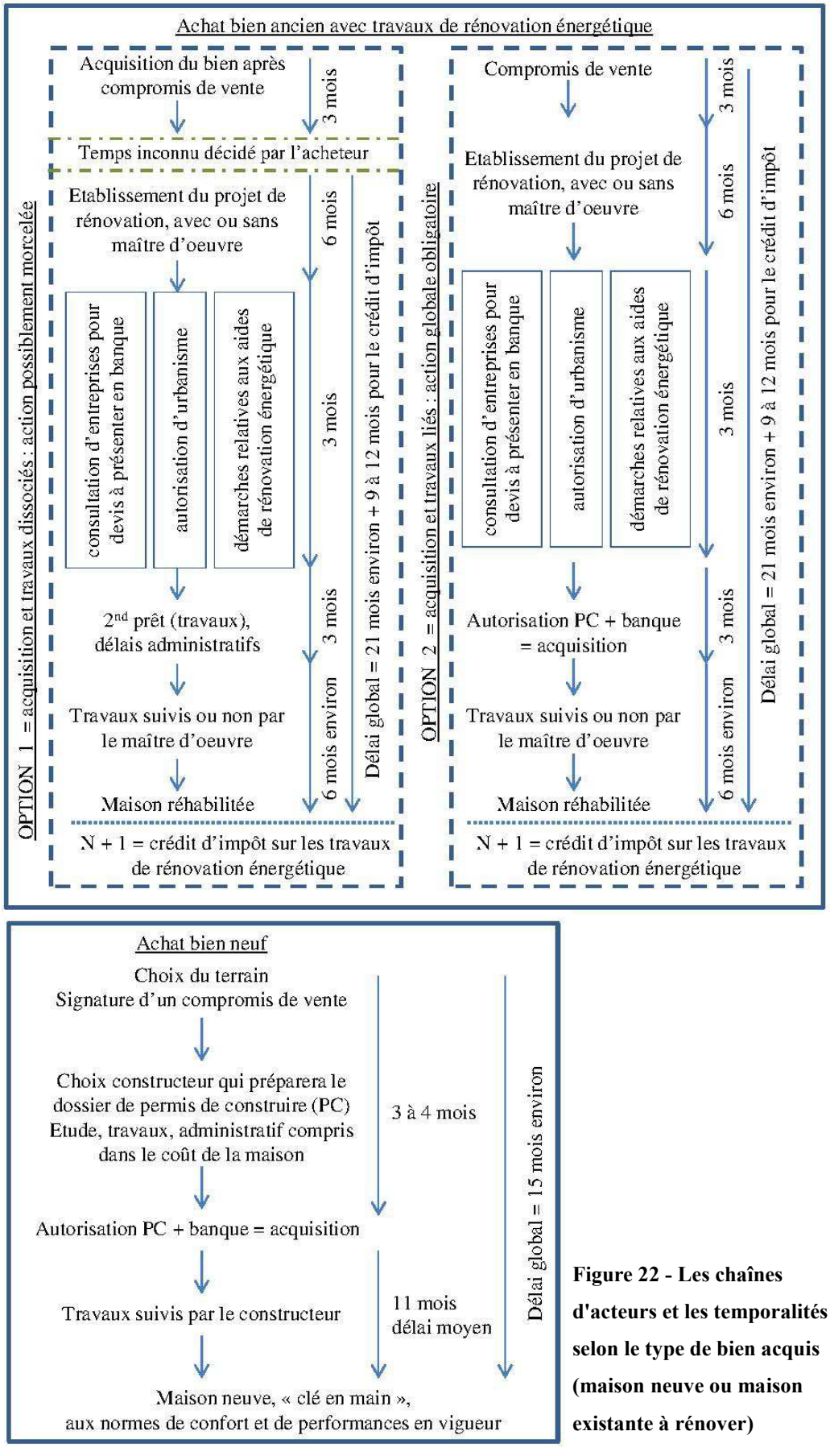


Figure 22 - Les chaînes d'acteurs et les temporalités selon le type de bien acquis (maison neuve ou maison existante à rénover)

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

La constitution et la forme de l'espace habité des petites communes de l'espace rural métropolisé génère des besoins particuliers pour les habitants, tant du point de vue spatial que social. Sa composition est le fruit de trois niveaux d'intervention abordés aujourd'hui de manière pyramidale.

Dans le système actuel, le premier niveau considéré est celui des normes et des législations nationales, voire internationales, c'est-à-dire du cadre donné par le gouvernement dans un souci d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire français.

Ces normes à l'aménagement des espaces ruraux métropolisés seront déclinées dans la seconde partie de cette thèse. D'autres législations, nous l'avons ici, interagissent également sur la constitution et la forme de l'espace habité (localisation des extensions urbaines, chaîne d'acteur et forme de l'urbanisation). C'est le cas des politiques d'accession à la propriété favorisant la maison individuelle neuve, ou des logiques propres à la carte scolaire qui régissent la création ou la fermeture de classes. Les décisions relatives au maillage du territoire par les infrastructures de transport, provoquent également des conséquences sur la localisation de l'urbanisation et l'essor des mobilités individuelles.

Ces législations agissent sur le second niveau d'intervention, celui du document d'urbanisme local. A cet échelon, qui réunit autant la planification (SCoT) que l'opérationnalité (PLU), nombre d'acteurs participent et s'approprient, à leur manière et selon leurs objectifs, les documents d'urbanisme. Toutefois, la synergie est souvent absente, faute d'un vocabulaire commun et dédié pour discuter et négocier la forme de l'aménagement du territoire. On relève aussi à ce niveau des temporalités dissociées : long terme pour l'intercommunalité, mandat pour les élus, opération d'urbanisme pour les professionnels. En outre, les acteurs sont rarement face à face pour échanger sur les enjeux et les contraintes auxquelles chacun doit répondre.

Le troisième échelon relève plus du domaine de l'espace vécu, de l'unité de voisinage et du local. Il est de l'ordre de l'opérationnalité, de l'action et s'appuie sur l'initiative. Il considère les besoins et les problématiques propres au territoire donné, appréhendé ici comme espace habité. A ce niveau, les enjeux portent sur la notion de mise en commun. Il s'agit de s'organiser pour à la fois préserver des intérêts privés tout en participant à l'intérêt collectif. Cette problématique vise autant les démarches d'intensification

parcellaire par des initiatives privées que la mutualisation d'équipements publics ou privés nécessaires à une transition écologique des modes de vie (déplacement, équipements, assainissement, énergie).

Dans ce cas, comment s'organisent ces mises en commun, quels sont les outils, quel est le degré d'intervention de la sphère publique ? Pour cette dernière, elle contribue aujourd'hui à institutionnaliser, légiférer ou encadrer des initiatives privées déjà en place (covoiturage, OAP) et ne parvient pas à innover par des instruments propres aux spécificités de cette urbanisation.

C'est aussi l'enjeu de la diversification de l'habitat, pour répondre aux nouvelles situations familiales tout en assurant l'intégration paysagère de ces formes intermédiaires. Quels sont alors les acteurs à mobiliser, les investisseurs n'ayant aujourd'hui aucun attrait pour ces territoires et les bailleurs sociaux, aucune aide pour y construire[421] ? En quoi la collectivité peut participer à la mise en œuvre de cette diversité, et faciliter son acceptation sociale ?

Cette nécessité rejoint la question de la transformation du bâti ancien pour l'adapter aux nouveaux usages et ainsi assurer une dynamique sociale, économique, urbaine et architecturale dans les espaces habités existant. Le zonage du PLU est aujourd'hui, dans une volonté de préserver certaines typologies, en cours de sectorisation de cet espace habité.

Enfin, la mobilité est un élément primordial, à la croisée d'attendus environnementaux et sociétaux. Elle recompose l'espace habité, tant à l'échelle intercommunale, par sa localisation ; qu'à celle du bâti par sa forme et ses fonctions.

L'analyse de l'espace habité de ces communes confirme la nécessité à inventer, pour reprendre la formule de « tiers espace », une tierce-forme. Elle impose aux acteurs d'appréhender différemment leur document d'urbanisme, dans une logique plus opérationnelle. Si les modes de vie urbains se sont généralisés, ils continuent de s'appuyer ici sur un support hérité du rural, aux caractéristiques architecturales et urbaines particulières.

[421] Peu de ces territoires sont situés en zones tendues des politiques de logement.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

La communauté de commune Eure Madrie Seine, et plus largement la composante basse vallée de la Seine / Plateau de Madrie / Vallée d'Eure, située entre Paris et Rouen fait figure d'entre-deux dans une dimension que l'on peut qualifier de trans-territoriale. Elle est traversée par des flux, des échanges qui la transcendent, recomposent sa structuration à l'échelle locale.

Ces flux génèrent des dynamiques spatio-temporelles remarquables, alimentent une économie locale spécifique et présentielle, et une réorganisation de l'espace qui échappe en partie aux édiles locaux, même s'ils participent largement au développement d'une urbanisation basée sur le lotissement et le pavillonnaire. Les élus locaux peinent à faire entendre leurs voix et à défendre leur identité territoriale face à un phénomène de métropolisation dont la tendance est plus à la globalisation qu'à la considération des spécificités locales.

A un niveau intermédiaire, celui de cet entre-deux géographique, la tendance est plus à la concurrence qu'aux solidarités entre les intercommunalités, notamment en termes de développement économique. La loi Notre[422] et les redécoupages administratifs en cours poussent néanmoins ces intercommunalités à se réorganiser pour « peser » dans les décisions plus qu'à les subir. Cependant, la prise de conscience des atouts propres à ces sites encore préservés de l'urbanisation est encore fragile chez les élus. Ils envisagent très rarement les espaces naturels et agricoles de leur territoire comme une ressource nécessaire à la ville qui replacerait les relations dans une logique plus équilibrée entre urbain et rural.

Ces ressources naturelles sont pourtant réelles et constituent la richesse de ce territoire, notamment lorsque l'on se place dans une perspective de transition écologique. Ces ressources participent amplement au développement économique local, notamment dans une dimension de loisir, ce qui soulève d'autres problématiques d'usages et de préservation de la biodiversité à l'échelle communale. L'agriculture est quant à elle,

[422] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi Notre.

malgré les transformations subies ces cinquante dernières, un héritage du passé qui contribue encore à l'identité rurale tant défendue par les acteurs locaux. Néanmoins, la multifonctionnalité de l'agriculture est peu développée dans le terrain d'étude, ce qui réduit la visibilité de la participation de cette activité au développement économique local. Par cet aspect, l'attention des élus envers la présentation de l'activité agricole est limitée.

Ces deux potentiels (loisir et pluriactivité agricole), issus de l'exploitation du milieu dans lequel s'implante la société locale, s'affichent comme des éléments de poids dans la négociation des échanges avec les villes voisines. Ils accueillent à la fois la production alimentaire, énergétique mais aussi diverses formes de loisirs offerts aux urbains, venus se ressourcer dans ces campagnes. Du point de vue des risques naturels, thème majeur de la transition écologique compte tenu des dérèglements climatiques à venir, l'espace rural métropolisé tient un rôle ambivalent. Il est d'un côté fortement exposé à ces risques, compte tenu de l'abondance des espaces non bâtis, mais de l'autre il fait figure d'espace tampon pour contenir ces risques et éviter qu'ils affectent des espaces plus denses. C'est notamment le cas pour les crues, où de nombreux espaces en bord de cours d'eau sont considérés comme une zone d'épandage, limitant la montée des eaux dans les agglomérations voisines, au sol majoritairement artificialisé.

A l'échelle communale, ces espaces naturels et agricoles apparaissent comme un élément structurant de l'urbanisation et de l'organisation de l'espace bâti. Ils sont également menacés par l'urbanisation même si certaines entités naturelles constituent un aléa pour celle-ci : marnières, inondation. C'est une caractéristique majeure de ces espaces peu denses qui conditionne pour partie le développement urbain.

On observe une double approche de ces espaces par les acteurs locaux : considérés comme un risque, ces espaces limitent l'extension de l'urbanisation et sont perçus comme une contrainte ; considérés comme une ressource naturelle ou alimentaire, ils sont alors perçus comme une source de foncier disponible pour et au service de l'urbanisation. Mais le sol est rarement considéré comme une ressource à préserver pour sa qualité biologique, et le caractère irréversible de l'urbanisation n'est pas abordé dans le discours des élus. Cela peut s'expliquer par le fait que les protections sont majoritairement décidées à un échelon supra-communal et souvent accueillies comme une entrave aux projets locaux. Rarement intégrés à ces réflexions sur le développement urbain, peu évoquées par les

bureaux d'études en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme, ces espaces sont pourtant l'une des caractéristiques majeures de ces territoires.

Ici plus qu'ailleurs le clivage urbain/rural est obsolète tant ces espaces sont interdépendants. L'activité agricole reste pourtant en marge de la réflexion sur le développement de ces communes, comme déconnectée de son territoire. La forme de l'agriculture développée dans ces communes, agro-alimentaire et hors d'échelle, participe à cet aspect mais l'absence d'articulation entre législation urbaine et législation rurale y participe également. La domination de l'urbain, tant dans la législation édictée au niveau national que dans les processus locaux de fabrication de ces territoires, est aujourd'hui avérée malgré l'enjeu environnemental que représente l'agriculture dans la transition écologique de ces territoires. Christopher R.Bryant, en déclinant trois types de paysages issus de l'hétérogénéité de l'espace agricole périurbain (paysages agricoles en dégénérescence, paysages d'adaptation agricole et les paysages en développement[423]), démontre l'interrelation significative entre urbanisation et agriculture dans l'aménagement spatial. Selon cette conceptualisation, « la multiplicité des situations rend illusoire tout essai de sauvegarder l'agriculture par le simple moyen des schémas et des plans d'urbanisme. [Elle] suggère la nécessité d'un aménagement qui incorpore un processus de gestion au niveau de l'espace défini de façon collective et au niveau de chaque exploitation agricole, ce qui postule un dialogue entre les représentants des valeurs collectives d'une part, et les exploitants et leurs familles d'autre part[424] ».

Cet auteur insiste également sur une planification au niveau local, étendant sa réflexion sur une « culture locale et de son influence sur les choix des individus en agriculture […], les choix collectifs des municipalités, [et qui] affecte les décisions relatives à un milieu[425] ».

Le cloisonnement actuel de ces deux dimensions fabrique aujourd'hui des espaces uniformisés, au prétexte de la métropolisation, qui s'assimile alors à la globalisation. Preuve en est l'absence de dialogue et de vocabulaire partagés par les acteurs qui

---

[423] Les paysages agricoles en dégénérescence sont ceux où les forces extérieures déterminant le modèle agricole périurbain ont dominé, les paysages d'adaptation agricole sont ceux où l'urbanisation a provoqué des effets négatifs mais aussi positifs (marché économique), les paysages en développement, sont ceux où l'évolution de l'agriculture est « normale », car ils sont éloignés de la croissance urbaine.

[424] Christopher R. BRYANT, *op. Cit.*, p.128.

[425] *Ibid.*, p.129.

interviennent sur ces territoires, et la disparition de mots propres à ces territoires hérités du monde rural, notamment pour les espaces non bâtis, au profit de ceux de l'urbain, conventionnels et standardisés. Le vocabulaire est également un enjeu important pour parvenir à une culture locale commune et partagée, comme le démontrent Jacqueline Candau *et alii*[426] dans le cadre de leur recherche sur la production des normes et sur la mise en place au niveau local des politiques publiques dans le domaine du paysage. Les auteurs privilégient le terme d'« espace naturel paysager [427]» plus que d'espace agricole. Par cette nuance, les termes utilisés ne sont plus seulement en rapport avec l'agriculture mais témoignent d'une diversité d'usage du même espace. Selon eux, on ne parle plus d'étable ou de bâtiments agricoles mais d'architecture rurale ou de richesses patrimoniales, ni de chemin agricole mais de chemin de randonnée.

Il en résulte des espaces habités hybrides, qui aujourd'hui font face à des défis en termes de transition écologique. Le premier enjeu est celui de la mobilité, caractéristique désormais inéluctable de nos sociétés contemporaines. Dans ces espaces peu denses, l'hégémonie de la voiture est constante et peu d'alternatives sont aujourd'hui efficientes. Les pouvoirs publics peinent à innover et ne font qu'encadrer des démarches développées par les habitants, pour faciliter leur quotidien (covoiturage, boucles dans les déplacements). Le modèle du tout urbain est inefficace, et pourtant la mobilité est un facteur d'inclusion majeur dans ces territoires éloignés des services et des équipements publics. Le développement des télécommunications, a permis l'essor d'une mobilité immatérielle qui intègre désormais de nouvelles fonctions à l'espace habité communal, par le télétravail notamment. Ces données sont aujourd'hui peu considérées dans les documents d'urbanisme locaux et peu intégrés dans les réflexions sur le développement urbain. Ces nouveaux modes de vie restructurent pourtant les fonctions de l'espace habité et créent des besoins aujourd'hui mal appréhendés par les collectivités.

Le mode d'habitat tout individuel est aussi source de d'enjeux, qui dépassent la seule question énergétique de la construction elle-même et des déplacements automobiles qu'il génère. C'est avant tout celui de la consommation du foncier non bâti qui continue de croître, par la forme elle-même de l'objet. Ce modèle d'urbanisation est aussi majoritairement plébiscité par les élus et la chaîne d'acteurs qui y est associée est bien

---

[426] Jacqueline CANDAU *et alii*, *op. Cit*.
[427] *Ibid*.

implantée dans ces territoires. Mais cette individualité de l'habitat provoque une certaine structuration de l'espace. La géométrie de la parcelle, la volumétrie de la construction et l'organisation de l'ensemble participent à ce phénomène. Cet habitat individuel dispersé ne fonctionne néanmoins pas toujours de façon si individuelle, et les collectivités investissent lourdement dans la mise en œuvre d'infrastructures et de réseaux (notamment pour le traitement de l'eau usée). Néanmoins, ces travaux menés pour répondre à des exigences environnementales ne sont pas nécessairement efficients à ce faible de densité. De la même manière, l'installation d'équipements individuels ne garantit pas les meilleures performances (faible entretien, vétusté) et accapare une part importante du budget des ménages.

On pourrait alors s'interroger sur la pertinence d'une échelle intermédiaire, celle du quartier, propice à la proximité et à la mise en commun d'équipements (traitement de l'eau, production de chaleur et d'énergie, gestion des déchets…). La notion de proximité constitue également un élément de réflexion important[428]. Tandis que la proximité géographique peut être recherchée dans certains domaines (énergie, économie, vie culturelle et pédagogique, infrastructure techniques) dans une logique d'économie d'échelle, elle aussi, lorsqu'elle est subie, source de relations conflictuelles[429]. Pour cela, Armelle Caron et André Torre, mettent à l'épreuve la notion de *proximité organisée*[430], qui nécessite une interrelation des acteurs concernés pour aboutir à un certain nombre de règles nécessaires à la gestion du quotidien. Leur travail met en exergue la nécessité d'une négociation omniprésente des différents acteurs dans le cadre d'un projet pour que celui-ci soit accepté et compris de tous. Delphine Gallaud, Michel Martin et Corinne Tanguy montrent quant à eux que la proximité dans le domaine de l'économie agroalimentaire et dans l'espace rural favorise l'innovation et la coopération[431]. La mise en commun est aussi souvent nécessaire, les expérimentations BIMBY l'ont démontré, lorsqu'il s'agit de faire évoluer le quartier par l'intensification du bâti par exemple.

---

[428] Yannick RUMPALA, « Une convergence d'expérimentations pour une transition écologique « par le bas » ? Éléments d'analyse sur un assemblage en forme d'idéal-type », *op. Cit.*

[429] Armelle CARON & André TORRE, « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité », *in Développement durable et territoires,* Dossier 7, revue en ligne, mis en ligne le 10 mai 2006, 16 p. [En ligne] consulté le 12 février 2014, URL : http://developpementdurable.revues.org/2641

[430] Définie dans les années 2000, notamment par l'ouvrage :
Jean-Pierre GILLY & André TORRE (dir.), *Dynamiques de Proximit*é, Paris, L'Harmattan, 2000, 302 p.

[431] Delphine GALLAUD, Michel MARTIN et Corinne TANGUY, « Innovation et coopération des entreprises agro-alimentaires : le rôle des proximités », *in* Stéphane BLANCARD, Cécile DETANG-DESSENDRE, Nicolas RENAHY (coord.), *op. Cit.*, pp.85-95.

Cette mise en commun est tout aussi importante pour des tissus plus anciens lorsqu'il s'agit d'intégrer de nouvelles normes environnementales (isolation, imperméabilisation des sols) ou des modes de vie (stationnement, agrandissement du bâti). Cette organisation de particuliers entre eux, pour participer à la mise en œuvre de nouveaux aménagements dont certains deviendront peut-être publics ou semi-publics (voirie, parking, espaces de travail), soulève la question de l'intervention de la collectivité. Le rôle de celle-ci est alors à repenser, au-delà de la réglementation, de l'institutionnalisation de pratiques (covoiturage) et plutôt dans le sens de l'accompagnement et de la négociation en vue d'aménager le territoire dans l'équilibre de l'intérêt privé et public.
Il s'agit plutôt de dessiner un cadre pour ce nouvel urbanisme issu de coopérations individuelles et privées, où l'habitant devient un acteur à part entière duquel dépend l'évolution de l'espace habité. Cette observation suppose également la présence d'organismes publics dédiés, experts de ces sujets et de ces problématiques opérationnelles pour assister ces collectivités. Certains s'y engagent déjà (CAUE, EPF, Chambre d'Agriculture) mais les contours de leur intervention sont souvent flous, peu identifiés par les élus et leur participation à l'élaboration des documents d'urbanisme est souvent limitée.

L'ensemble de ces observations démontre l'importance qu'il existe à prendre le territoire comme point de départ pour penser l'aménagement dans la cadre de la transition écologique et pour une logique d'équité territoriale. Cet aspect de l'urbanisme à partir du local, terreau d'initiatives souvent privées, nécessite également une harmonisation de l'action pour s'assurer de leur bonne intégration à des échelles supérieures. Les jeux de temporalités et d'acteurs décrits dans cette présente partie montrent à quel point les élus locaux savent jouer de ces subtilités pour maintenir des orientations de développement choisies pour leur commune. Mais ces jeux sont tolérés par les niveaux supra-communaux, comme le note Pierre Bourdieu qui rappelle aussi le rôle de la DDE, dans l'articulation des rapports entre l'autorité supérieure (le Préfet) et les acteurs de terrains qui utilisent cette règle.

> « La transgression réglementaire ou autorisée par le règlement n'est pas un simple raté de la logique bureaucratique ; elle est inscrite dans l'idée même de règlement, en fait et en droit. En fait, parce que, pour si précis que soient les règlements (…) ils ne peuvent jamais prévoir tous les cas et toutes les situations possibles et, que, s'ils le faisaient, ils rendraient "l'exécution" impossible. Paradoxalement, comme dans le cas

> des échanges matrimoniaux, la règle n'est pas le principe de l'action ; elle intervient comme une arme et un enjeu des stratégies qui orientent l'action[432] ».

Cet aspect questionne le rôle des niveaux supérieurs et le nécessaire accompagnement des collectivités et des organismes institutionnels locaux pour assurer la mise en œuvre des objectifs émis à un niveau national. Ceux-ci sont définis par une législation que nous allons développer dans la prochaine partie, qui permettra également de mettre en perspective le niveau d'intervention de l'Etat dans les politiques d'aménagement.

---

[432] Pierre BOURDIEU, « Droit et passe-droit », *op. Cit.*

PARTIE II :
LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE CADRE LEGISLATIF DE L'ESPACE RURAL METROPOLISE

« Si aménager le territoire c'est rechercher la répartition la plus satisfaisante des hommes et des activités de production dans un espace géré comme un patrimoine, l'aménagement rural se complique du fait que l'espace y est non seulement patrimoine et support d'activités, mais essentiellement, instrument de production agricole[433]».

Au regard des spécificités développées dans la première partie de ce travail, les communes de l'espace rural métropolisé s'organisent autour d'une dialectique entre vide et plein ; le vide étant constitué des espaces agricoles et naturels et le plein par l'espace bâti et urbanisé. Ces territoires hérités du rural allient plusieurs typologies d'espace qui, pour chacune, s'organisent autour d'un cadre législatif particulier.

Par ailleurs, l'aménagement spatial de ces territoires s'inscrit dans un système réglementaire plus large et doit se conformer aux orientations définies à des échelons institutionnels supérieurs. Ces orientations constituent un cadre d'intervention pour définir les actions menées par les communes. L'élaboration de ce cadre s'effectue principalement au niveau national, néanmoins, celui-ci répond aussi à des accords, chartes ou protocoles internationaux. De même si l'on peut considérer la loi de 1948 comme « le socle du droit de l'urbanisme actuel par sa tentative de codification et par la synthèse des textes qu'elle opère[434] », le résultat de l'urbanisation des espaces ruraux à proximité des aires urbaines est aussi l'héritage d'un long processus législatif entrepris dès les années 1960.

---

[433] Marie –Elisabeth CHASSAGNE, « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural », *In Économie rurale*, n°117, *Aménager l'espace ?,* 1977, p.35-47, p.35.
[434] Olivier PIRON, « 1943-1993, un anniversaire oublié », *in Etudes Foncières*, n°62, mars 1994, p. 361.

L'hypothèse de cette seconde partie est que la structuration du cadre législatif qui s'applique dans ces communes, par ses effets de juxtaposition, sa complexité et ses modalités d'application, contraint la mise en œuvre d'une transition écologique adaptée aux spécificités territoriales. Ces communes du rural métropolisé n'étant pas concernées par des lois relatives à la protection de ses caractéristiques géographiques, comme le permettent la loi Montagne[435] ou la loi Littoral[436], on assiste à une cohabitation de lois aux objectifs parfois contradictoires.

Certaines sont relatives à la préservation des *espaces naturels,* un terme « complètement étranger au monde paysan et rural[437] » et généré par la civilisation urbaine. Elles se concentrent particulièrement dans le Code de l'Environnement.

D'autres s'intéressent à l'exploitation des ressources et au monde agricole (Code forestier, Code Rural) et d'autres encore encadrent l'urbanisation (Code de l'Urbanisme).

L'ensemble étant attaché à la question de *l'usage* du sol, qui se confronte souvent à la notion de *propriété*[438] du sol, définie par le Code Civil. Enfin, les constructions sont, elles, encadrées par le Code de la Construction et de l'Habitation. D'une part, les attentes normatives (et notamment celles de l'énergie ou de l'accessibilité) qui y figurent peuvent être entravées par les règles d'urbanisme. D'autre part la notion de propriété intervient aussi dans la faisabilité et la mise en œuvre de ces principes. Cet appareil législatif « mixte » et l'impact sur la forme spatiale qu'il génère dans ces communes formeront l'objet des chapitres 6 et 7 de cette partie, dans une logique chronologique, depuis les années 1960 jusqu'au Grenelle de l'Environnement.

Ce travail s'appuiera sur une étude des textes législatifs et une analyse d'articles scientifiques, pour certains rétrospectifs et pour d'autres publiés à la période concernée. Cette méthodologie et le corpus sont présentés dans le chapitre 5. Le chapitre 6 couvre la

---

[435] Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

[436] Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

[437] J-C GRANDIN, « Pourquoi conserver les espaces naturels ? », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit*.
Ce terme continuera d'être utilisé, tout en gardant à l'esprit son origine citadine, pour distinguer ces espaces non urbanisés des espaces agricoles.

[438] « Le code civil définira la propriété comme droit d'usage, de changement d'usage et de disposition. Mais la dissociation entre propriété et usage persistera sous diverses formes, coutumières ou légales (statut du fermage). Les 2 notions traditionnelles de la propriété (le sol patrimoine à conserver, le sol-outil de production) ont été transformées par l'apparition de l'économie «mercantile » du sol. Le fait de pouvoir vendre la terre à celui qui la paie le plus cher fait apparaître les lois économiques modernes qui régissent la distribution des usages du sol.
Marie-Elisabeth CHASSAGNE, « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural », *op. Cit.*, p 36.

période de 1960 jusqu'aux années 2000, période à laquelle le Plan d'Occupation des Sols (POS) est remplacé par le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le chapitre 7 s'intéresse au cadre législatif plus contemporain, depuis les années 2000. Le dernier chapitre (chapitre 8) est consacré à une étude de cas propre à une commune du terrain d'étude, pour mettre à l'épreuve ce cas concret. Cette étude s'attachera à comprendre comment est appréhendé le cadre législatif par les acteurs locaux et comment il peut être mis en œuvre dans ces territoires.

La mise en conformité du document d'urbanisme communal par rapport aux politiques de développement durable émises au niveau national impose de revoir les logiques et les schémas jusqu'ici appliqués par ces communes. Si la transition écologique se construit à partir des besoins et modes de vie au niveau local et à l'initiative des acteurs de terrain, cette seconde partie propose une mise en perspective du cadre législatif actuellement à l'œuvre pour en analyser l'adéquation à ces territoires.

Chapitre 5 – Le cadre législatif : méthodologie et corpus.

Pour analyser l'appareil législatif relatif à l'aménagement spatial de l'espace rural métropolisé, deux approches ont été utilisées : l'analyse du cadre législatif et l'étude de cas. Ces deux approches nécessitent des méthodologies et des corpus différenciés qui seront explicités dans le présent chapitre.

La première approche s'attache à étudier le contenu des textes de lois édictés au niveau national. Pour cela, différentes sources sont mobilisées : travaux préparatoires (rapports institutionnels), références législatives (codes juridiques, lois,…), documents de présentation de ces textes de lois aux acteurs de terrain. La méthodologie employée est une grille d'analyse chronologique qui permet de comprendre le sens de ces lois et leur impact sur l'aménagement spatial. Cette analyse s'appuie en outre sur des travaux scientifiques rétrospectifs sur ces politiques nationales. Ce travail nous a permis de construire les chapitres 6 et 7 de la thèse, dans une logique chronologique et sectorisée, par typologie d'espace : naturels, agricoles et habités.

La seconde approche s'appuie sur une étude de cas relative à la mise en pratique de ce cadre législatif. Cette mise en pratique est évaluée à travers la modification d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) dans une commune du terrain d'étude. Nous avons pu participer à la modification de ce PLU en étant intégré à l'équipe de maîtrise d'œuvre missionnée pour ce travail. Il s'agit d'une immersion dans une situation réelle, qui nous a permis d'appréhender les actions des différentes personnes mobilisées par cette modification de PLU : élus, Personnes Publiques Associées (PPA), habitants. Cette étude sera développée dans le chapitre 8.

Ce chapitre expose les sources utilisées dans cette seconde partie de la thèse, la méthodologie employée et propose une présentation quantitative de la commune ayant servi pour l'étude de cas.

a) Le corpus mobilisé pour analyser le cadre législatif

Pour mener à bien ce premier travail méthodologique, un dépouillement des sources a été effectué. La période de dépouillement des textes de loi débute dès les années 1960, avec la loi de modernisation agricole (1962) et la loi d'orientation et foncière (loi dite « LOF ») qui dote pour la première fois les communes d'outils de gestion du foncier à travers le Plan d'Occupation des Sols (POS).

Les documents préalables à la constitution d'une législation

Le cadre législatif français s'inscrit dans une pensée plus large, au niveau européen voire mondial. Ces textes fédérateurs participent à construire la législation française. C'est particulièrement le cas pour le droit de l'environnement, qui émane directement de directives européennes. On peut plus largement noter que l'émergence de législations françaises en lien avec le développement durable s'inscrit dans la publication de rapports et d'accords internationaux.

Les textes fédérateurs à l'échelon international[439]

Les accords internationaux et les textes de loi majeurs en matière d'aménagement des communes rurales ont été analysés dans ce travail pour déterminer si leur contenu avait ou non une incidence en termes de spatialité, c'est-à-dire en termes d'impact sur la forme urbaine de la commune ou sur l'organisation mutuelle des différents espaces du rural métropolisé.

Le premier document qui fixe une ligne pour un développement durable (*sustainable development* au niveau international est le rapport Brundtland publié par les Nations Unies en 1987[440]. Néanmoins, dès les années 1970, on peut citer des actions mondiales relatives à l'environnement :

- 1er sommet de la Terre à Stockholm en 1972
- Publication du rapport *Limits to Growth* par le Club de Rome[441].

---

[439] Pour plus de précisions sur ces documents, nous pouvons nous référer à la chronologie publiée dans l'ouvrage suivant : Yann NUSSAUME, Aliki-Myrto PERYSINAKI, Johanna SERY (dir.), *op. Cit.*

[440] Gro Harlem BRUNDTLAND, *op. Cit.*

[441] Le Club de Rome est une organisation dont les membres partagent des préoccupations communes pour l'avenir d'humanité : scientifiques notables, économistes, hommes d'affaires, fonctionnaires de haut rang, anciens chefs d'État du monde entier. Il a été créé dans les années 1960.
Donella H. MEADOWS, Dennis L. MEADOWS, Jorgen Randers William W. BEHRENS III, *op. Cit.*

En 1992, le sommet de la Terre de Rio de Janeiro ratifie 21 engagements pour le XXI^{ème} siècle[442] dont :

- la Convention sur la diversité biologique (CDB) ;
- la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ;
- la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CLD).

Ce sommet de la Terre amorce la lutte contre le changement climatique au niveau mondial et enclenche une série de protocoles plus contraignants, tel que le protocole de Kyoto (1997), les plans-climat (2004 et 2008). Notons également la COP21 qui s'est déroulée à Paris en 2015 et qui entérine un accord international pour un « avenir résilient, durable et bas carbone [443] ».
D'autres textes, au niveau européen, contribuent à poser les bases de la législation française relative au développement durable. C'est notamment le cas de la Charte d'Aalborg[444], de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable signée en 2007. Nous pouvons également citer la Convention Européenne du Paysage, ratifiée à Florence en 2000 qui sensibilise notamment à la qualité des paysages du quotidien.

Des travaux préparatoires qui sensibilisent au devenir des espaces ruraux et périurbains

Du point de vue des politiques publiques nationales, de nombreux rapports pointent les difficultés liées à l'aménagement de l'espace rural et périurbain et témoignent de l'intérêt des acteurs politiques sur cette question et des enjeux qu'elle soulève.
Rapports institutionnels :
• Gérard LARCHER, *La gestion des espaces périurbains*, Rapport d'information du Sénat, Commission des Affaires économiques et du Plan, Paris, 1997 / 1998, 80 p.
• Paul DE VIGUERIE, *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques,* avis et rapports du Conseil économique et social, Texte adopté en Assemblée plénière le 26 avril 2006 dont la publication officielle interviendra le 2 mai 2006, 108 p.
• Collectif, *La Ruralité, un atout pour demain à défendre ensemble*, sous le haut patronage de Christian PONCELET, président du Sénat, Commission des Affaires économiques, actes du colloque du mercredi 28 mai 2003 au Palais du Luxembourg, Paris, 175 p.
• Raymond VALL & Laurence ROSSIGNOL, *Rapport d´information sur les représentations et les transformations sociales des mondes ruraux et périurbains*, actes du colloque du

[442] Traduits en Agenda 21 au niveau local.
[443] Source : Site des Nations Unies, URL : http://unfccc.int/portal_francophone/accord_de_paris/items/10081.php
[444] Charte des villes européennes pour la durabilité signée le 27 mai 1994 au Danemark.

mercredi 19 décembre 2012, Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 décembre 2012, 158 p.

Ces rapports, construits par des sénateurs, représentants des élus locaux participent à la constitution des lois qui seront ensuite discutés par les différentes institutions politiques (Assemblée nationale, Sénat…). Plus récemment, des rapports réalisés sous la direction de professionnels de l'urbanisme ont été remis aux instances politiques, documents qui s'inscrivent dans une dynamique incitative pour faire évoluer les habitudes d'urbanisme dans ces territoires :

• Pierre NARRING, Jean-Pierre DECOURCELLE, Jérôme PEYRAT, *Requalifier les campagnes urbaines de France : Une stratégie pour la gestion des franges et des territoires périurbains*, Rapport remis à Sylvia PINEL, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, septembre 2015, 118 p.

• Frédéric BONNET (dir), *Aménager les territoires ruraux et périurbains,* Rapport remis à Sylvia PINEL, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, janvier 2016, 129 p.

Ces documents plus récents témoignent d'une mobilisation des professionnels de l'urbanisme sur la qualité des productions architecturales et urbaines. Leur commande, décidée au niveau national démontre entre outre un intérêt croissant pour ces territoires.

Un référentiel législatif relatif à l'aménagement de l'espace rural métropolisé[445]

Le cadre législatif se compose de plusieurs références législatives dont le niveau d'action est différencié. Ces textes législatifs interagissent ensemble sur un même objet. Dans le contexte de l'espace rural métropolisé, plusieurs composantes du territoire ont été observées : les espaces naturels, agricoles ou habités mais également une dimension qui relève de l'organisation et des compétences des institutions locales (communes, intercommunalité et services décentrés de l'Etat).

[445] Toutes les références législatives utilisées dans la thèse sont listées en annexe 4.

Des lois structurantes

Nous avons analysé les lois relatives aux différentes composantes de l'espace rural métropolisé qui ont été édictées à partir des années 1960. Cette période marque le début de l'urbanisation de l'espace rural et l'essor des mutations agricoles. Les principales lois qui ont été analysées sont les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 et la loi d'orientation foncière de 1967.

Les lois structurantes pour la préservation des espaces naturels émergent dans les années 1970, avec la loi relative à la protection de la nature[446]. D'autres suivent, visant notamment des territoires spécifiques, à la richesse écologique incontestable : loi Littoral et loi Montagne[447]. D'autres encore, dans la lignée de ces premières, étendent peu à peu le champ d'action de ces lois relatives aux espaces naturels, comme la loi du 8 janvier 1993, n° 93-24 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques dite loi Paysage.

Nous nous sommes également intéressés aux lois relatives à la structure institutionnelle des territoires. On peut en citer dès les années 1970 :

- Loi n°71-588 de 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes ;
- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement ;
- Et plus récemment, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi Nôtre.

Pour cette dernière, les recompositions territoriales sont actuellement en cours, son analyse ne sera donc pas complète.

Nous avons principalement porté notre attention sur les textes de lois relatifs à l'aménagement spatial, du point de vue de l'urbain et de l'architecture.

- Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville dite loi LOV ;

[446] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
[447] Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite Loi Montagne Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral.

- Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire et portant modification de la loi LOADT dite loi LOADDT ou loi Voynet.

A la marge nous nous sommes intéressés aux lois relatives à l'énergie, ayant un lien avec l'aménagement du territoire, par exemple :

- Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dite loi LOTI,
- Lois relatives aux consommations d'énergie dans les constructions (différentes réglementations thermiques depuis les années 1980 jusqu'à la dernière de 2012).

Depuis les années 2000, les lois sont moins sectorisées par typologie d'espace. Elles sont plutôt thématisées sur des sujets de société :

- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et Renouvellement Urbains, dite loi SRU ;
- Lois Grenelle 1 et 2 des années 2009 et 2010 ;
- Loi n° 2014-366 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (dite loi ALUR) du 24 mars 2014 qui engage une réforme profonde du Code de l'Urbanisme.

D'autres références législatives mobilisées

Des décrets de mise en œuvre de ces lois permettent l'application de ces dernières. D'autres décrets sont aussi l'outil utilisé au niveau national pour créer ou faire évoluer des organismes publics au service des territoires, par exemple :

- Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR),
- Décrets de 2009 créant les Directions Régionales de l'Environnement et de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et les Directions Départementales des Territoires (DDT) et de la Mer (DDTM) pour les territoires concernés.

Chacune des références législatives étudiées agit sur le contenu de codes juridiques. À travers ces différents textes législatifs, un repérage des articles des Codes législatifs afférents à l'aménagement de l'espace (Code de l'Urbanisme, Code de l'Environnement

et Code Rural) a pu être opéré pour déterminer ceux dont le contenu intervient directement sur les constructions, l'urbanisation, la protection ou encore la gestion des espaces naturels et agricoles des communes du rural métropolisé :

- code rural ancien (codifié en 1955) puis code rural nouveau (1972), devenu code rural et de la pêche maritime en 2010, auquel s'ajoute le code forestier (nouveau) de 2012 ;
- code de l'urbanisme et de l'habitation puis code de l'urbanisme (version préalable à la réforme de 2014) et code de la construction et de l'habitation (codifié en 1977) ;
- code des communes (codifié en 1977), auquel s'ajoute depuis 1996 le code général des collectivités territoriales ;
- code de l'environnement (codifié en 2000) ;
- code de l'énergie (codifié en 2011).

Le code civil est également parfois cité dans le cadre de ces lois, notamment lorsqu'il s'agit des droits relatifs à la propriété.

Des documents postérieurs aux législations

Pour terminer, nous avons étudié les documents mis en œuvre postérieurement à ces lois. Il peut s'agir d'une documentation servant à la présentation de ces lois. Nous dénombrons plusieurs types de documentation de présentation : communiqués de presse, plaquettes éditées pour le grand public ou document de présentation réalisés pour ou par les services déconcentrés de l'Etat. L'ensemble de ces documents sont accessibles soit depuis les différents sites internet ministériels concernés par la législation soit depuis les sites internet des Préfectures.

Nous avons également pu utiliser des documents qui ont plutôt une valeur pratique, et qui sont produits par des organismes institutionnels publics. Certains sont élaborés pour mesurer les impacts de la législation et prennent une forme d'évaluation de la législation. D'autres sont établis par des services décentrés de l'Etat dans une visée pédagogique pour traduire de manière opérationnelle l'esprit de la loi.

Des documents de communication au niveau national

La diffusion de la loi peut s'effectuer au niveau national et au niveau local.
Au niveau national, deux types de documents sont repérables :

⇨ ceux servant à la présentation des mesures aux services décentrés. Citons par exemple ceux dédiés à la mise en œuvre de la Trame Verte et Bleue (TVB) :

- Pierre MIQUEL, Chef pôle planification territoriale stratégique DGALN / DHUP / QV3, *Comment décliner la TVB dans les documents d'urbanisme ?*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Présentation à la Journée TVB État-Régions, 25 novembre 2010, 10 diapositives.
- Fabienne ALLAG-DHUISME, Chef de projet TVB, MEDDTL/DGALN/DEB, *Le dispositif Trame verte et bleue*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Présentation à la Journée TVB État-Régions, 25 novembre 2010, 23 diapositives.
- Stéphanie FLIPO, DREAL Midi-Pyrénées, *SCoT et Biodiversité en Midi-Pyrénées. Guide méthodologique de prise en compte de la Trame Verte et Bleue*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Journée TVB Etat-Région, 25 novembre 2010, 6 diapositives.

⇨ ceux destinés au grand public, par exemple le communiqué de presse et la plaquette de présentation de la loi ALUR :

- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, Dossier de presse, 26 mars 2014, 52 p.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction, plaquette de présentation du volet urbanisme-aménagement, sans date, 44 p.

La communication par les services décentrés de l'Etat

Au niveau local, il peut s'agir en outre de documents réalisés par les DDT(M) et à destination des acteurs concernés. Ces documents sont mis en œuvre au niveau local afin de préciser les conditions d'applications des lois. Citons par exemple :

- DDT Rhône, « Un projet photovoltaïque en zone agricole. Ce qu'il faut savoir aussi. Quelles sont les règles à respecter pour associer au mieux production photovoltaïque et activité agricole ? », Novembre 2010.
- Direction régionale des Pays de la Loire, ADEME, « Bonnes pratiques pour concevoir, mettre en œuvre et exploiter des générateurs photovoltaïques en environnement agricole. », guide technique, 2012.
- DDT Jura, « Doctrine de la CDCEA », Juin 2011. A propos des attentes de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles pour une demande de classement de terres agricoles en zone à urbaniser par exemple.

Les documents d'aide à la mise en œuvre de la législation

Pour comprendre les effets de ces législations, des documents de présentation au public – ou à la presse - ont été consultés pour comprendre leur application et la manière dont ils ont été vulgarisés pour le grand public.

Ces documents sont notamment consultables pour les lois les plus récentes et en particulier pour celles dont les impacts sont mesurables. Nous pouvons notamment parler des évaluations des politiques publiques en faveur du climat et des publications éditées par l'Agence de de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) :

- ADEME, Gallileo Business Consulting, Évaluation du dispositif Cit'ergie, Rapport final, septembre 2014, 88 p.
- Mission prospective du CGDD – MEEDDM et Service Économie et Prospective de l'ADEME « Repenser les villes dans la société post-carbone », (2009) : villepostcarbone.fr

L'ADEME utilise pour cela des indicateurs, et s'inscrit dans une tendance généralisée de l'évaluation des politiques publiques. Ils permettent en outre une vision prospective de ces dernières, lors d'évaluation d'approches expérimentales notamment[448].

[448] ADEME, Gallileo Business Consulting, Évaluation du dispositif Cit'ergie, Rapport final, septembre 2014, 88 p.

Ces organismes proposent une approche pédagogique des législations, qui s'apparente à un décryptage, destiné à faciliter la mise en œuvre opérationnelle sur le terrain.

- Mairie Conseil, *L'infrastructure verte et bleue comme colonne vertébrale du développement territorial. Expérience de Pays de Montbéliard Agglomération et de l'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard*, Caisse des Dépôts, Réseau de territoires, Paysage et urbanisme durable, Mémento 13, novembre 2011, 13 p.
- Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, *Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Articles 68, 69 et 70,* Décryptage Grenelle, Energie et Climat, Fiche n°1, juin 2011, 3 p.
- Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR), *Des maisons en lots libres sur petites parcelles. Spécificité et enjeux d'une forme d'habitat innovante*, Octobre 2006, 8 p.

Enfin, nous avons consulté quelques publications d'acteurs économiques du secteur de la construction, afin de mettre en corrélation ces propos à ceux recueillis lors des entretiens. Nous pouvons principalement citer :
Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement (SNAL), *Livre Blanc du foncier*. *Pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine. Le Snal s'engage*, SNAL, Paris, 2008, 26 p.

b) Une méthodologie pour une lecture critique des textes législatifs

L'objet de ce travail méthodologique est de mieux comprendre le cadre législatif qui régit l'espace rural métropolisé, afin de renforcer le contenu des entretiens mais aussi de comparer ce qui a été dit par les acteurs au cours de l'enquête. Il ne s'agit pas d'engager un travail de juriste portant sur la critique de leur contenu ou sur leurs failles éventuelles. Bien que ces enjeux soient sous-jacents, cette étude ne porte pas non plus sur la façon dont ces législations ont été élaborées. Elles sont en effet le produit des rapports de force tels que Pierre Bourdieu et Rosine Christin les décrivent dans leur analyse de la politique

du logement des années 1970[449]. L'objectif est plutôt d'appréhender les interactions qu'il peut y avoir entre les législations relatives aux différents espaces qui composent le rural métropolisé et de déterminer les effets spatiaux qu'elles provoquent.

Chacun de ces espaces, agricole, naturel et habité est régi par des législations différentes qui cohabitent ensuite pour élaborer, à l'échelon communal, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et notamment le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Par un premier recensement chronologique des législations relatives à l'aménagement et au développement de ces communes, il s'agit de répertorier celles ayant des impacts sur l'organisation spatiale du territoire communal.

Une approche chronologique des législations dédiées à l'espace rural métropolisé

Le travail de dépouillement a permis d'apporter un cadre à l'analyse, et de délimiter le corpus des sources aux références législatives :

- prises en compte pour l'élaboration des PLU et la mise en œuvre opérations d'aménagement et de construction, donc relatifs au Code de l'Urbanisme ;
- qui régissent l'implantation des activités agricoles, et notamment la localisation des exploitations agricoles, précisés principalement dans le Code Rural ;
- qui déterminent la gestion et/ou la protection des espaces naturels, par une approche à travers la préservation de la biodiversité introduits notamment dans le Code de l'Environnement.

Les lois étudiées sont donc celles qui modifient majoritairement ces Codes et qui engendrent des conséquences spatiales repérables sur le terrain d'étude.

La mise en œuvre d'un tableau d'analyse

L'analyse des différentes sources utilisées dans cette partie de la thèse s'organise sous la forme d'une grille d'analyse aux objectifs multiples :

- Déterminer par la chronologie l'évolution progressive des approches de l'aménagement et du développement de l'espace rural puis du rural métropolisé, qui s'inscrit tantôt dans des politiques de développement rural, tantôt dans des politiques de développement urbain ;

[449] Pierre BOURDIEU & Rosine CHRISTIN, « La construction du marché », *in Actes de la recherche en sciences sociales,* volume 81-82, mars 1990, pp. 65-85.

- Faire émerger les objectifs de ces lois pour comprendre les enjeux et mettre en avant les interrelations entre les différentes lois relatives aux trois types d'espaces du terrain d'étude ;
- Définir les outils mis en œuvre par ces législations pour faire appliquer ces objectifs à l'échelon opérationnel adéquat.

Cette grille d'analyse est retranscrite dans un tableau (annexe 4) reprenant plusieurs éléments :

- Nom et nature de la référence législative analysée (lois, décret, charte, etc…)
- Date de signature de la législation ;
- Outil créé par le texte législatif ;
- Objectifs de la législation ;
- Niveau attendu de l'action ;
- Code juridique visé ;
- Sources mobilisées.

Ce premier dépouillement des textes législatifs met en lumière les actions politiques au cours des cinquante dernières années en matière de protection des espaces naturels ou agricoles, de constructions, ou encore de maîtrise foncière pour tendre vers le développement durable.

La mise en contexte internationale

Le tableau est complété par un recensement des protocoles ou accords internationaux en faveur du développement durable. Cette dimension de la grille d'analyse met en lumière les interactions entre actions gouvernementales et internationales. La mise en parallèle de ces deux niveaux d'actions en faveur du développement durable apporte des clés de compréhension des enjeux du développement durable au niveau national.

L'apport du tableau à la construction rédactionnelle de la partie II

L'approche chronologique a révélé une évolution de la pensée politique sur ces espaces et a contribué aux choix de construction rédactionnelle de cette seconde partie de thèse. Outre cet aspect, le remplacement du Plan d'Occupation des Sols (POS) par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU)

par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) dans le cadre de la loi SRU a participé à distinguer deux périodes qui constituent les deux prochains chapitres :

- des années 1960 aux années 2000, période d'élaboration des POS et SDAU (chapitre 6) ;
- depuis les années 2000, date de la loi SRU et de la mise en œuvre des PLU et SCoT (chapitre 7).

La lecture critique

Ce premier travail de dépouillement / recensement a été suivi d'une lecture critique du cadre législatif. Cette analyse critique s'effectue à partir de deux types d'informations : le recueil de regard critique émanant d'architectes ou urbanistes reconnus ou de chercheurs travaillant sur l'espace rural ou sur la législation elle-même ; le contenu des entretiens qualitatifs menés auprès des acteurs locaux et une analyse personnelle liée à notre propre pratique en tant qu'architecte dans l'espace rural métropolisé. Cette seconde partie de la méthode relative à l'analyse du cadre législatif permet d'en comprendre la traduction spatiale. Elle établit aussi le rapport de ces nouvelles organisations spatiales avec les espaces naturels ou agricoles, support des activités accueillies désormais par le monde rural.

L'approche critique de la loi par les professionnels

Le recueil de regards critiques s'appuie sur la lecture d'ouvrages en matière d'urbanisme ou d'aménagement rural et par des entretiens avec des personnes référentes (architectes-urbanistes de l'Etat) qui proposent une vision large de la pratique de cette législation qui peu à peu se transforme en norme dans les pratiques. Les ouvrages choisis, dont les auteurs peuvent être des chercheurs ou des praticiens reconnus de champs disciplinaires variés, délivrent un regard prospectif ou rétrospectif sur l'application de certaines législations. Ils apportent une vision critique sur la mise en œuvre ou les effets de telle ou telle loi. La mise en perspective et le croisement des éléments contenus dans ce panel permet de dresser un panorama le plus exhaustif possible, balayant toutes les législations ayant un impact spatial sur l'organisation ou la forme de l'aménagement dans l'espace rural métropolisé. L'objectif ici étant de collecter l'arsenal législatif qui agit sur un objet donné et non de travailler en précision sur l'un des aspects de l'un des domaines d'application de ces lois.

L'apport des entretiens

Le contenu des entretiens menés auprès des acteurs locaux apportent quant à eux une expertise de terrain ciblée sur la pertinence ou les dysfonctionnements de l'appareil législatif mis à leur disposition pour organiser les activités humaines sur le territoire communal. Le contenu de l'enquête ayant été détaillé de manière complète un peu plus haut, nous nous intéresserons ici au produit de ces entretiens et à leurs limites. L'échange informel assez peu protocolaire qui a été choisi pour mener les interviews a permis une liberté dans les informations communiquées. Il a permis entre autres de révéler des domaines de législation qui, à priori, ne relevaient pas de l'ordre de l'urbanisme, mais qui au niveau local incitaient à telles ou telles pratiques en matière de décisions et d'orientations d'aménagement. Ceux-ci seront détaillés plus loin dans ce travail. Ces résultats participent à l'équilibrage qu'implique le développement durable, entre cadre de décision et d'harmonisation à l'échelon global et projet d'urbanisme ou d'aménagement à l'échelon local. Ce sont ces mouvements de réglage que l'on souhaite faire émerger dans cette étude. Les limites de ces entretiens restent dans les compétences et connaissances des acteurs locaux rencontrés qui formulent une vision du cadre législatif souvent partielle, dédiée à leurs propres champs d'intervention. Cette partie s'appuie aussi sur une expérience personnelle en tant qu'architecte exerçant dans ces territoires.

Une approche par l'analyse spatiale

Enfin, caractéristique du travail de l'architecte, l'analyse des effets spatiaux du cadre législatif sur le territoire des communes du rural métropolisé s'achève par un travail de dessin. La finalité étant ici de représenter la mise en forme opérationnelle de cette législation. Cette analyse par le dessin se traduit par la production de schémas et de croquis, qui mettront en exergue les incompatibilités ou bien les concordances entre les différents niveaux d'actions ou bien les différents espaces d'application de la législation. Le dessin, outil propre à l'architecte parmi les professions ayant attrait à l'aménagement de l'espace semble ici prendre tout son sens.

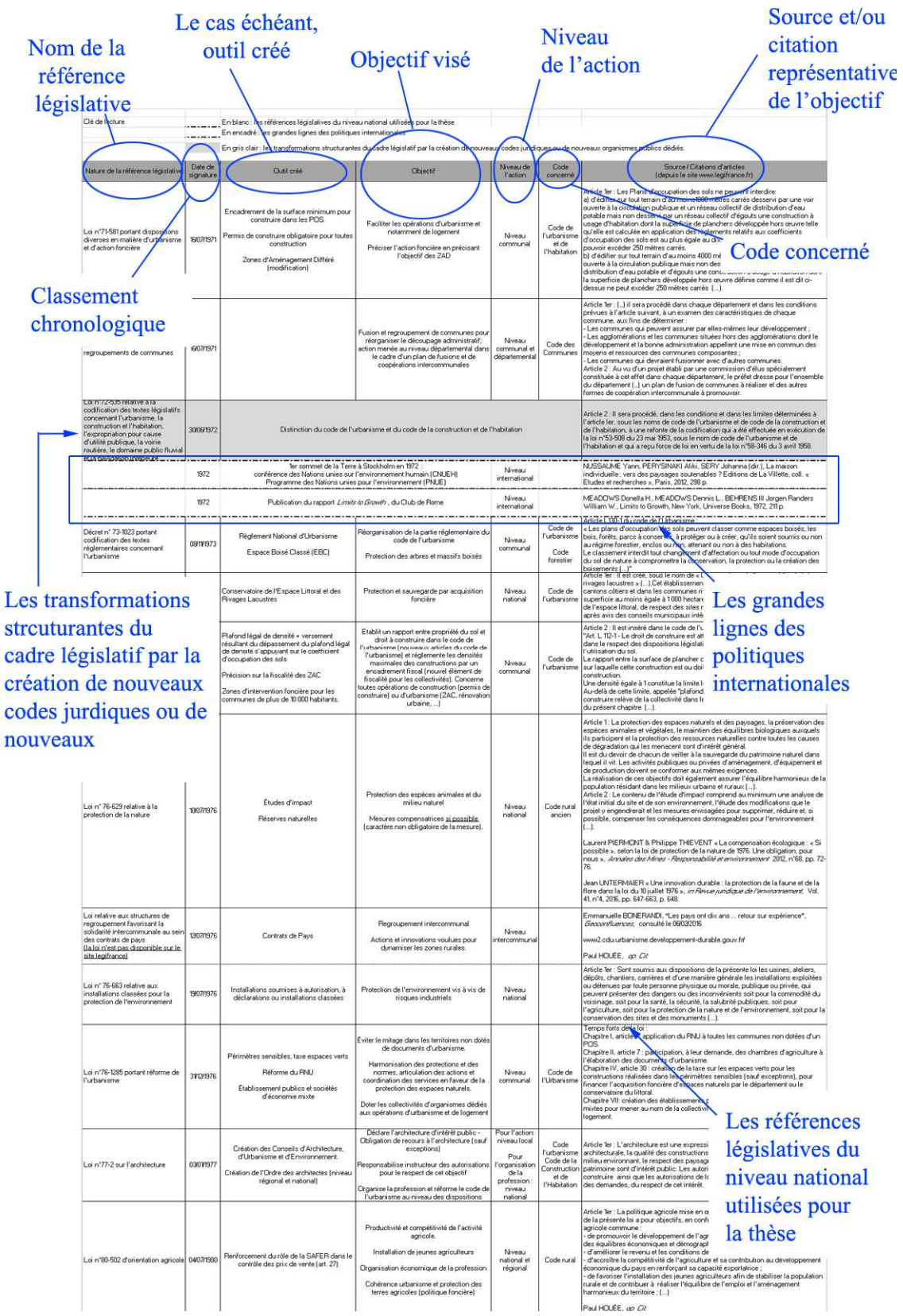


Figure 23 - Construction du tableau d'analyse des références législatives

c) Etude de cas : la commune de Saint Aquilin de Pacy

La modification du PLU de Saint Aquilin de Pacy constitue une opportunité d'analyse de ce cadre législatif à l'épreuve des pratiques et des représentations des acteurs locaux de l'espace rural métropolisé.

Cette étude de cas a été permise grâce à ma pratique professionnelle et à la sélection de notre équipe de maîtrise d'œuvre pour modifier ce PLU. Cette sélection s'inscrit dans le cadre d'une consultation lancée par la commune dans le cadre des procédures de marchés publiques.

Cette mise en situation réelle a permis une immersion dans le processus de la planification opérationnelle de l'aménagement du territoire. D'autres approches auraient pu être abordées : révision d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) en Plan Local d'Urbanisme (PLU), élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) ou d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). L'intérêt de la présente étude de cas réside en deux aspects :

- le niveau de l'action qui vise une commune similaire à celles étudiées dans la première partie ;
- la motivation des élus à prendre en compte les attentes du Grenelle de l'Environnement dans leur démarche.

La durée de modification d'un PLU (6 à 12 mois) a également permis de suivre la procédure dans sa complétude et d'approcher ainsi la totalité du processus et l'ensemble des acteurs mobilisés. L'exploitation de cette étude de cas s'appuie sur l'observation des jeux d'acteurs lors de cette modification et sur l'analyse des différents outils techniques, juridiques et fiscaux proposés aux élus pour mener à bien leurs objectifs.

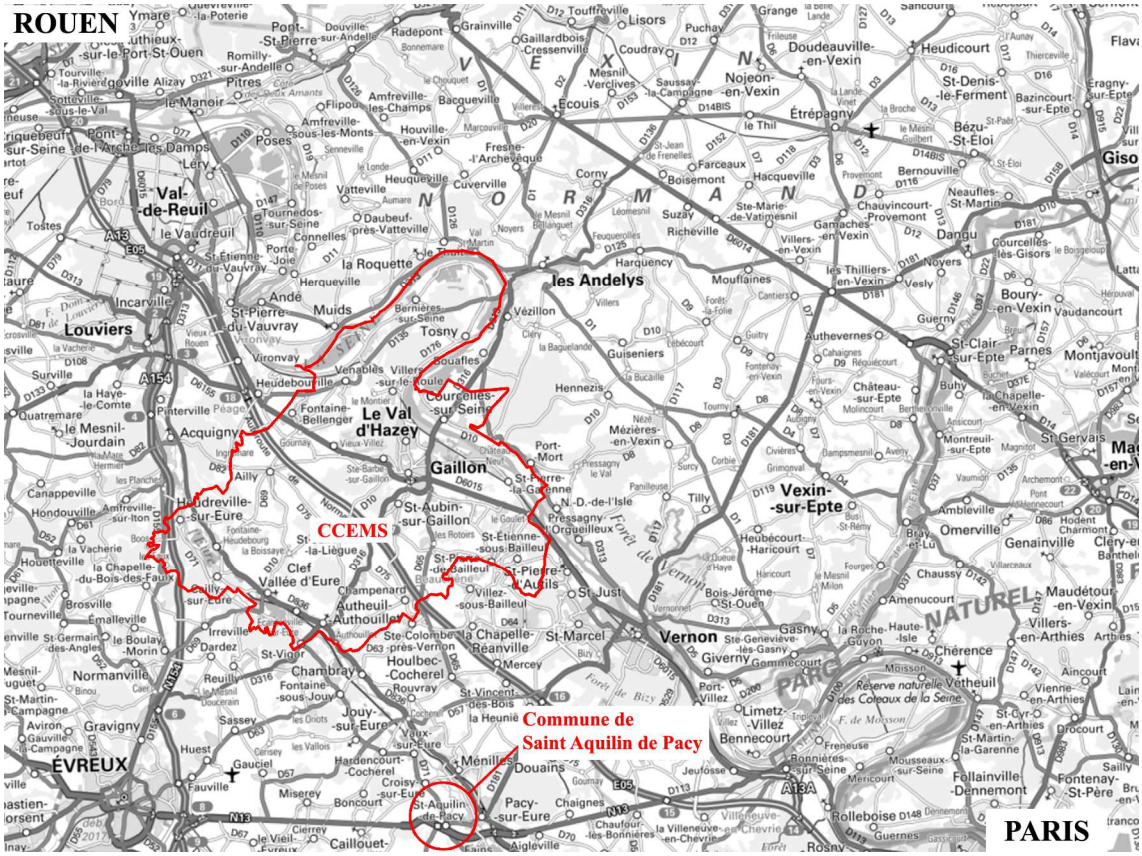


Figure 24 - Localisation de la commune de Saint Aquilin de Pacy dans le terrain d'étude

Les caractéristiques socio-spatiales de la communes

La commune étudiée, Saint-Aquilin-de-Pacy, ne se situe pas précisément dans le périmètre de la CCEMS. Elle est néanmoins localisée en vallée d'Eure, dans l'entre-deux et à moins de dix kilomètres des communes ayant servi de référence à la première partie de ce travail.

La forme de l'urbanisation récente

Au même titre que les petites communes de l'espace rural métropolisé étudiées dans la partie précédente, la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy fait face à un développement urbain régulier. Sa proximité avec le bourg de Pacy-sur-Eure a toutefois limité le phénomène de rurbanisation dans les années 1970, et les lotissements pavillonnaires qui l'ont accompagné. Le solde migratoire ne devient positif qu'à partir des années 1990 puis sur la période 2007-2012. Le solde naturel a contribué à faire évoluer la population ces vingt-cinq dernières années. Sur cette période, l'espace urbanisé s'est également étendu, avec la construction de 20 nouveaux logements. Ceux-ci sont dus soit à la transformation

d'habitations individuelles en petit collectif, soit et surtout à la construction de maisons individuelles diffuses. Ces dernières sont réalisées dans le cadre d'une urbanisation linéaire et en périphérie des deux principales entités de la commune ou par intensification des hameaux issus de l'héritage rural et constitués initialement d'un corps de ferme. L'analyse de l'évolution de l'urbanisation démontre en effet l'absence de grands lotissements pavillonnaires, et un rythme de construction de logements assez régulier, ne dépassant pas trois logements par an. Comparativement à l'ensemble de l'unité urbaine, où la densité moyenne est de 207 habitants/km², celle de Saint-Aquilin de Pacy est faible et comparable aux communes de la première partie, avec 67 habitants au km². L'analyse de l'espace habité à une plus petite échelle présentée plus loin expose des nuances dans ce chiffre.

Evolution démographique

La population communale est de 573 habitants. L'analyse de son évolution par grandes tranches d'âge marque l'arrivée de jeunes ménages sur la période 1999-2009, mais également l'amorce du vieillissement de la population, phénomène généralisé au niveau national. Cette tendance est également reprise par l'évolution de la taille des ménages de 1968 à 2012, passant d'environ 2,8 occupants par résidence principale à environ 2,1. Cette observation confirme le phénomène de décohabitation des ménages[450], au même titre que l'augmentation du nombre de personnes vivant seules entre 2007 et 2012. Même si cette situation touche principalement les personnes de plus de 65 ans, on la constate également, à moindre mesure, chez les moins de 39 ans. Néanmoins, cela ne signifie pas que le besoin de logement évolue vers des surfaces plus petites. Les maisons individuelles sont la principale forme d'habitat, avec 71% du parc de logement constitué de 287 unités en 2012. Dotées pour 58% d'entre elles de 4 pièces ou plus, elles sont toutefois assez anciennes, puisque la majorité datent d'avant 1946. Bien que cette part soit encore plus importante dans les petites communes de l'espace rural métropolisé, les habitants sont pour la plupart des propriétaires (à près de 60%) et avec une ancienneté moyenne d'aménagement de presque 20 ans.

[450] Fabienne DAGUET, « Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits », *in Insee Première*, n°1663, Août 2017, 4 p.

Cette observation confirme le statut résidentiel de cette petite commune où le nombre de résidences secondaires est plutôt faible, comparativement à celles plus éloignées des centres bourgs et localisées en vallée d'Eure. On a pu observer des parts supérieures à 10% pour ces dernières dans les communes étudiées dans la partie précédentes mais avec pour toutes une tendance forte à la diminution de cette proportion depuis les années 2000. Le logement locatif est assez peu présent dans la commune, malgré son intégration à l'unité urbaine de Pacy-sur-Eure. Il concerne des petits logements, avec un nombre moyen de pièces par logement de 2,6 en 2012 et 2007. Ces logements locatifs se situent exclusivement dans le parc privé, malgré les prescriptions du PLH de l'intercommunalité qui portait à 4 le nombre de logements aidés dans cette commune dès 2010.

Une population au profil socio-professionnel favorisé

Du point de vue des revenus, la médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2012 se rapproche de celle des petites communes de l'espace rural métropolisé, atteignant 20 541 €[451]. Cette donnée s'explique notamment par le fait que 72% des actifs ont un emploi, que le taux de chômage est légèrement inférieur à la moyenne nationale (9,50% contre 10,2%). On constate aussi que 42% des actifs ont un diplôme supérieur ou égal au Baccalauréat, soit une population ciblant des emplois qualifiés. Contrairement aux autres petites communes de l'espace rural métropolisé, la présence de petites et moyennes entreprises permet à 17% des actifs de travailler dans leur commune de résidence. Cette présence d'activités économiques locales se justifie par la proximité immédiate avec le bourg de Pacy-sur-Eure. Elle permet un taux d'actifs allant à pied à leur travail inhabituel pour une commune de ce type (8.8%) même si la voiture reste le transport privilégié à 78%. L'activité économique présente dans la commune est assez diversifiée, entre entreprises de services, commerce et artisanat. On compte 45 établissements sur le territoire communal. Les plus importants d'entre eux en termes d'emplois sont implantés depuis plus de dix ans et se situent dans la zone d'activités dédiée, ou dans les alentours, le long de la route départementale, à la sortie de Boudeville en direction du secteur dit « Le Village ».

[451] Sources : Insee. Pour mémoire, le revenu disponible par unité de consommation des petites communes de l'espace rural métropolisé est de 22 547,43 €et à l'échelle nationale est de 19 785,50€. Données disponibles sur le site : www.insee.fr

Du point de vue des équipements, ils se regroupent également dans ce secteur. L'école fonctionne en SIVOS avec deux autres communes voisines (Fains, 399 habitants et Gadencourt, 382 habitants), ce qui permet de maintenir des effectifs plutôt stables. Elle s'implante à proximité de la salle d'activités communale et du terrain sportif, au centre du quartier de Boudeville.

La composition du territoire de Saint-Aquilin-de-Pacy, et au même titre que les autres communes de l'espace rural métropolisé étudiée dans la première partie continue d'être dominée par les espaces non bâtis : terres agricoles (43% du territoire communal), bois et zones naturelles. La majorité de ces espaces, situés sur le plateau, sont des terres labourables et on recense peu de terres en friches. Notons également la présence d'un centre équestre, en vallée, qui occupe une surface d'environ 2ha et qui participe à la dynamique économique et touristique locale. Dans le cadre de l'élaboration du PLU, la Chambre d'Agriculture a réalisé une enquête (janvier 2006) précisant les caractéristiques des exploitations existantes et leurs perspectives de développement. Depuis, une exploitation a cessé son activité, transformant le corps de ferme, isolé dans les vallons agricoles en plusieurs logements sans autorisation préalable.

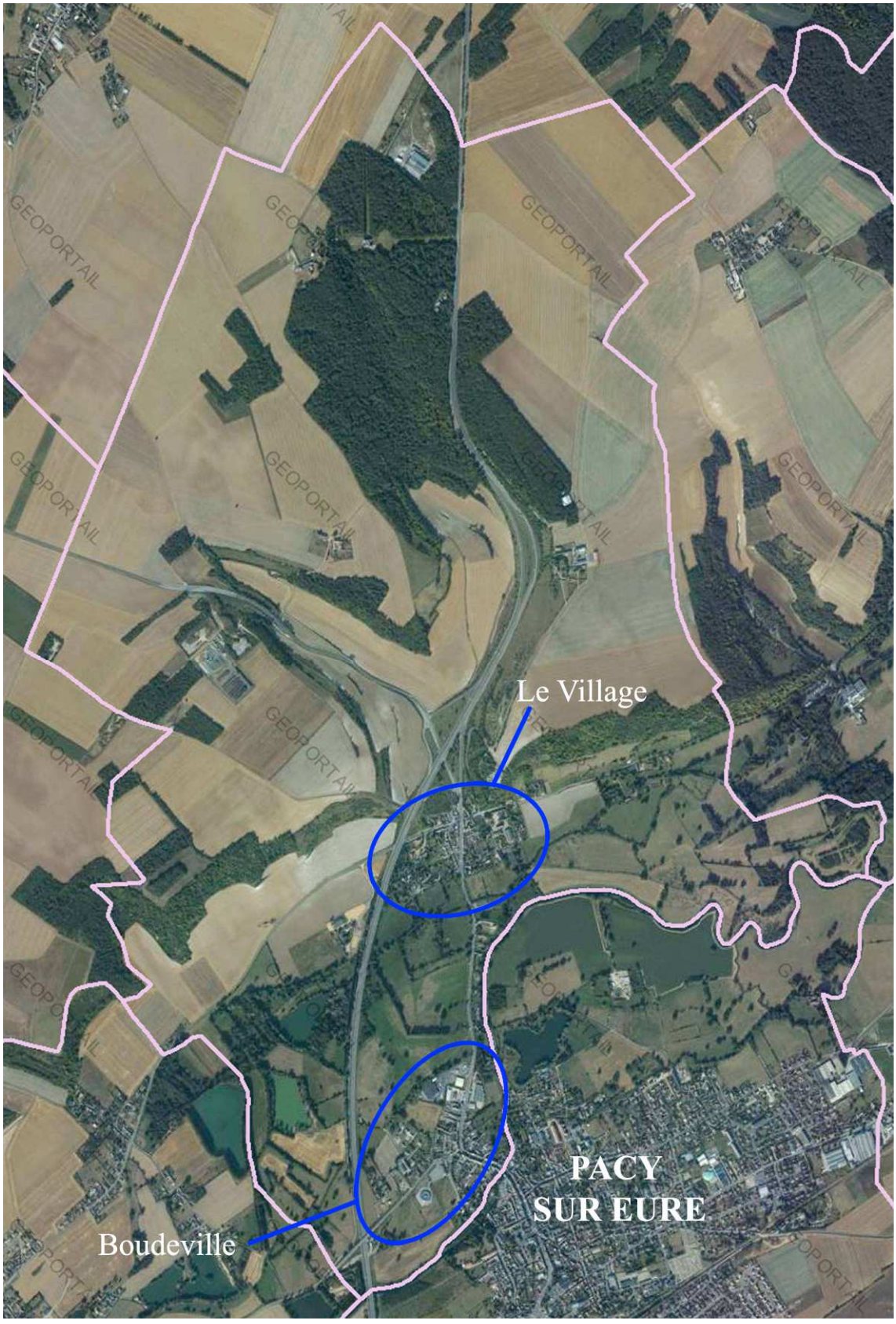
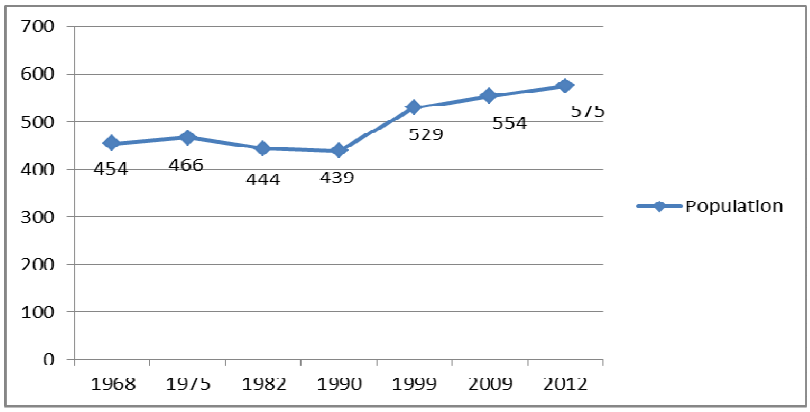
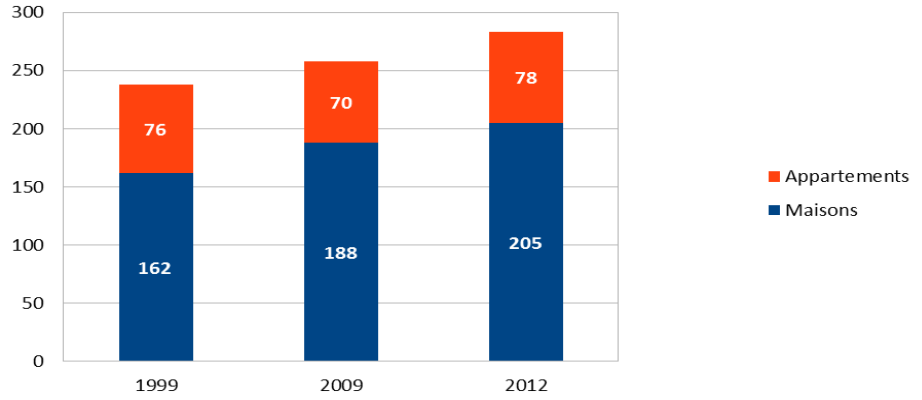


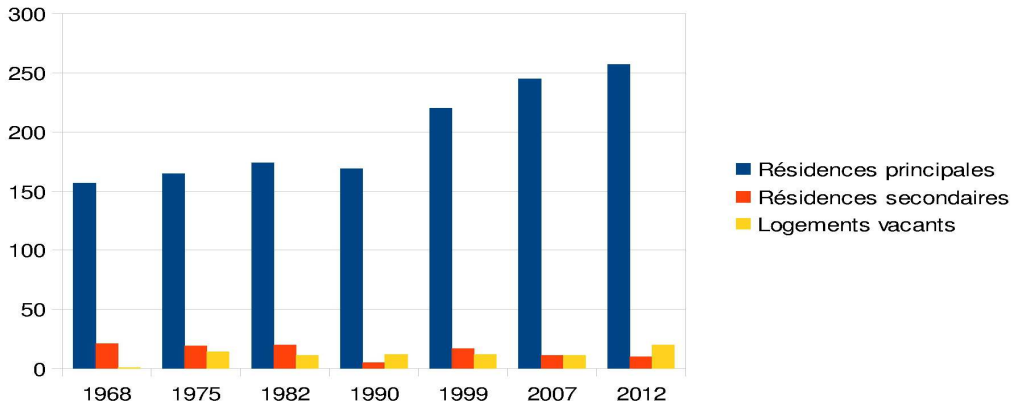
Figure 25 - Occupation et organisation spatiale du territoire communal de Saint Aquilin de Pacy



Évolution de la population de 1968



Evolution du nombre de logements et répartition des logements selon leur statut d'occupation



Evolution du nombre de logements et répartition des logements selon leur typologie

Figure 26 - Caractéristiques socio-spatiales de l'espace habité de Saint Aquilin de Pacy

Source : Insee, recensements de la population 1960 - 2012

Des espaces ouverts aux spécificités représentatives de l'espace rural métropolisé

Une activité agricole multi fonctionnelle

A ce jour, sont recensées trois exploitations dont le siège est localisé dans la commune : l'exploitation avec des brebis et polyculture, 1 exploitation en polyculture et céréales et le centre équestre. Le corps de ferme qui abrite l'élevage ovin s'implante au centre du secteur « Le Village ». Bien que situé en zone agricole (A) du PLU, il est ceint par la zone U qui limite fortement ses perspectives d'évolution sur le site même du corps de ferme. Seul le centre équestre développe une activité touristique et de loisirs, avec un gîte rural et l'accueil d'enfants pour des vacances, des promenades, des randonnées et des activités en lien avec le milieu du cheval. D'autres exploitants viennent cultiver les terres agricoles situées sur le territoire communal, l'enquête en recensait une vingtaine.

Cette enquête se double d'un volet analytique qui aboutit à préconiser également des mesures de protection autour des corps de fermes afin de limiter les risques de nuisances réciproques entre les activités agricoles et les habitations : périmètres dits de réciprocité d'une distance de 100 m pour l'élevage et 50 m pour les autres activités, distances calculées à partir de la limite de l'emprise parcellaire. Ces mesures concernent principalement l'élevage ovin, le centre équestre étant isolé des habitations et l'autre se situant dans un hameau. A ce jour, aucune de ces exploitations n'a déclaré de projets éventuels de développement de leurs sites agricoles bâtis.

Les espaces naturels de la commune

Les espaces naturels s'étendent sur une surface de 423,53 ha sont, soit pratiquement la moitié du territoire communal, dont 26,7 % la surface forestière protégé au titre des Espaces Boisés Classés (EBC), au titre de l'article 130-1 du Code de l'Urbanisme. Cette forêt est aussi recensée à l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type I et II[452] et participe en cela à la structure écologique au niveau régional. Elle constitue à l'échelle locale un réservoir de

[452] Les ZNIEFF de type I sont des sites particuliers généralement de taille réduite. La commune en a deux sur son territoire : «le Bois des Plaisirs, le Bois de Vaux, la Vallée Coqueline » (pour la diversité et qualité de la flore qui s'y développe) et «la Vallée de l'Hôpital, la Côte de Ruvigny ».
Les ZNIEFF de type II sont des ensembles géographiques importants, qui désignent un ensemble naturel étendu. La commune en a deux sur son territoire : le Bois de Garennes, la Forêt de Mérey, le Val David et la «Vallée de l'Eure», d'Acquigny à Ménilles, la basse Vallée de l'Iton ».

biodiversité et participe au cadre de vie rural tant plébiscité dans les entretiens menés auprès des élus et défendus par les habitants. La commune est aussi concernée par le classement de la vallée de l'Eure par le réseau Natura 2000 qui recense une faune et une flore originale dans ce milieu. Au même titre que les communes étudiées dans la première partie de ce travail, plusieurs chemins vicinaux sont répertoriés sur le territoire de Saint-Aquilin-de-Pacy et constituent un réseau de déplacement propice aux activités de loisirs. Par contre, la majorité des forêts sont privatisées et exploitées pour la chasse et/ou la filière sylvicole, même si aucun exploitant n'est répertorié sur la commune. Elles sont donc peu accessibles aux habitants, phénomène déjà remarqué précédemment.

Enfin, ces espaces naturels se constituent également de zones humides (6,5ha de cours d'eau et plans d'eau) utilisés en herbages qui s'étendent en fond de vallée et participent à la gestion de l'aléa inondation et d'espaces enherbés peu exploités car situés sur les coteaux abrupts difficilement cultivables.

Chapitre 6 - 1960-2000 : l'urbanisation de l'espace rural

Dans le champ de l'aménagement, les années 1960 font suite à l'ouvrage de Jean-François Gravier[453] qui dénonce la trop grande importance du rôle de Paris dans l'organisation du territoire national. L'inégale répartition de peuplement et des activités dans l'Hexagone devient une préoccupation et ouvre la voie à de nouvelles pratiques en matière d'aménagement. Les politiques agricoles font aussi l'objet de profondes réformes, à travers deux lois d'orientation (1960 et 1962) qui traduisent une volonté manifeste de modernisation, bouleversant l'organisation de la profession et signant définitivement la disparition de la paysannerie d'antan.

Dès lors, la question du développement rural n'est plus uniquement centrée sur l'activité agricole et ouvre de nouvelles perspectives. Sur le plan des politiques d'aménagement du territoire, les années 1960 marquent la fin de la période de la Reconstruction, sous l'égide d'un Etat centralisateur. La pensée de l'aménagement territorial s'inscrit dans un contexte de croissance démographique préfigurant d'importants besoins en logements. En cela, cette époque marque les prémices d'une nouvelle organisation du champ de l'aménagement, par la naissance de l' « aménagement concerté[454] », représenté par les Délégations à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)[455]. Cette nouvelle logique se concrétise dans les années 1970 à travers la loi LOF qui offre aux élus locaux la possibilité de maîtriser l'usage des sols et, par conséquent, de prévoir le développement urbain de leur commune. Une grande part du développement urbain est laissée aux mains des municipalités, à la différence des plans nationaux appliqués jusqu'ici.

Même si les premières politiques d'aménagement rural sont recensées dès le début du XX^{ème} siècle autour du processus de remembrement[456], dont l'objectif est essentiellement

---

[453] Jean-François GRAVIER, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1958, 317 p.
[454] Romain MELOT, *op. Cit.*, p.181.
[455] « Cette délégation sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine (…). »
Source : Extrait du décret n° 63-112 du 14 février 1963 créant les DATAR.
[456] La procédure de remembrement résulte de la loi du 27 novembre 1918 et du décret du 5 juillet 1920. La loi du 9 mars 1941 fait du remembrement une procédure administrative à caractère impératif.

agricole, c'est désormais le document d'urbanisme communal qui a vocation d'organiser le territoire. Compte tenu des spécificités territoriales de l'espace rural, des chercheurs et/ou professionnels de l'aménagement s'interrogent sur cette prédisposition du Code de l'Urbanisme à prétendre à une vision globale de l'aménagement dans les espaces ruraux.

Ces réflexions s'inscrivent dans les prémices de la rurbanisation. Dès les années 1970, Gérard Bauer propose *un urbanisme pour les maisons*[457]. Didier Boutet affirme la pertinence d'un *urbanisme rural*[458]. Jacques Jung[459], ingénieur des Ponts et Chaussées, nuance ces propos pour des territoires qui ne sont pas touchés par les politiques de développement rural ni par celles de la ville. Un peu plus tard, Marie-Elisabeth Chassagne amorce un constat désormais avéré :

> « de 1830 environ jusqu'à 1950, l'essor de l'économie industrielle et urbaine a fortement structuré l'agriculture périphérique […]. Le boom des années 1950 à 70 a fait éclater ses structures classiques […]. L'économie industrielle et urbaine structure désormais tout l'espace national et déstructure l'espace périurbain[460] ».

La construction d'une « conscience écologique » à partir des années 1970 complète progressivement le cadre institutionnel par un arsenal législatif supplémentaire, qui contient encore un peu plus le champ d'action au niveau local. Cette dernière partie du XX^{ème} siècle, propose un aménagement de l'espace rural intégré au processus de métropolisation en cours à cette période qui mêle politiques agricoles, politiques de développement urbain et politiques de protection de l'environnement.

La première partie de ce chapitre traite la période des années 1960 jusqu'à la fin des années 1970, début des lois relatives à la protection de l'environnement. La seconde partie de ce chapitre poursuit l'analyse chronologique jusqu'aux années 2000. Les traductions spatiales de ces législations sont perceptibles dans le terrain d'étude et étayeront notre propos au cours de chapitre. Par cette analyse, cette occurrence met en avant l'évolution de la pensée de l'aménagement au niveau national mais également l'impact de ces opérations dans les territoires visés par ce travail.

« Le remembrement constitue une contrainte majeure sur la propriété tout en augmentant la valeur de production du sol. Il est ainsi l'expression la plus élaborée de la priorité donnée par le Code Rural à la conception paysanne de la propriété : le sol, instrument de production ».
Source : Marie –Elisabeth CHASSAGNE, « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural », *op. Cit.*, p.35.

[457] Gérard BAUER, *Un urbanisme pour les maisons, op. Cit.*

[458] Didier BOUTET, *Pour un urbanisme rural*, Paris, L'Harmattan, 2004, 228 p.

[459] Jacques JUNG, *Op. Cit*.

[460] Marie-Elisabeth CHASSAGNE, « L'espace agricole périurbain : du " réservoir " de terre à la " réserve d'indiens" », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *Sauvegarde des espaces naturels*, *op. Cit.*, p.120.

a) Des politiques de développement rural et urbain menées par un Etat tutélaire.

La période visée ici s'inscrit dans les Trente Glorieuses. Le contexte est favorable aux grands travaux qui se manifestent dans le domaine de l'aménagement du territoire par de nombreux Plans, menés dans un cadre de réflexion au niveau national. L'objectif principal est la recherche d'un équilibrage de l'explosion urbaine qui touche la France ; pour ménager les espaces ruraux, garants des ressources alimentaires, tout en poursuivant l'industrialisation du territoire.

A l'image du plan engagé sur le territoire de la Basse Seine, sous l'égide de l'urbaniste Gérard Thurnauer, la vocation de l'Etat est de mener une politique d'aménagement du territoire dans une vision d'ensemble, et en concertation avec les pouvoirs locaux. L'ambition est d'organiser le territoire à partir des ressources humaines et naturelles préexistantes, dans une volonté de répartition des richesses économiques, entre développement des agglomérations urbaines et consolidation des grands ensembles naturels. Cette logique s'appuie sur des perspectives démographiques et économiques propices à la croissance. Ces politiques d'aménagement visent autant les territoires ruraux, avec des actions propres à ses besoins, que les espaces urbains ou confrontés à l'urbanisation qui se voient dotés d'outils adaptés pour encadrer celle-ci. Du côté de l'agriculture, et dans les secteurs proches des grandes agglomérations, la modernisation est en marche. Cette orientation des politiques agricoles participera en outre à transformer la spatialité des communes de l'espace rural intégré au processus de métropolisation en cours à cette période.

Urbanisation sectorisée et urbanisme réglementé

Jusqu'au milieu des années 1960, les plans d'urbanisme directeurs (PUD) imaginent la ville. Du moins, ils octroient des droits au sol selon sa localisation, créant aussi d'importantes plus-values foncières. Dès 1965, les politiques d'aménagement du territoire tentent de structurer l'urbanisation en France :

> « L'aménagement du territoire est structuré autour de la volonté de faire participer l'ensemble du territoire au développement économique et à la modernisation du pays. Les politiques d'aménagement du territoire répondent alors à deux objectifs majeurs : combler le retard de développement des espaces ruraux et remédier à une

> trop forte concentration des activités dans la région parisienne (…). L'État détermine les objectifs de l'aménagement dans le cadre de la planification et il assure la maîtrise des opérations[461] ».

Les objectifs de ces politiques d'aménagement du territoire au niveau national sont en outre d'implanter des industries dans le Grand Ouest et d'organiser l'urbanisation de l'Ile de France. Deux ambitions qui concernent notre terrain d'étude.

La mise en œuvre et le contenu de la loi LOF

Le reste du territoire est confronté à une urbanisation sans précédent qui fait suite à la période de la Reconstruction. Après dix-huit mois de débat, la loi LOF est votée en 1967, dans une vision nouvelle du processus d'urbanisation. « L'idée centrale de la réforme était de séparer la conception du projet d'urbanisme et l'organisation de sa mise en œuvre : les nouveaux droits à bâtir ne devaient plus être accordés qu'au fur et à mesure de l'aménagement effectif des terrains, après financement des travaux[462] ». La réforme s'inscrit dans un « contexte intellectuel favorable à l'urbanisation[463] », où le dynamisme économique laisse entrevoir un avenir positif.

La loi LOF créée deux documents de planification, le Schéma Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme (SDAU) et le Plan d'Occupation des Sols (POS). Cette loi est rédigée de manière à encadrer l'urbanisation en dehors des zones déjà urbanisées. Elle dote les communes, quelle que soit leur taille, d'outils de gestion du foncier communal, à travers le POS. Elle leur offre la possibilité de prévoir le rythme de son urbanisation, au regard des équipements communaux et de la capacité des infrastructures et des réseaux.

---

[461] Marie GAMBINO, *Politiques d'aménagement du territoire*, Fiche-Variable, Fiche-Variable, Centre d'Études et de Prospective, Agriculture Energie 2030, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, janvier 2010, p. 1.

[462] Joseph COMBY « Retour sur la loi d'orientation foncière de 1967 et ses déconvenues », *in Etudes foncières,* n°77, 1997, numéro spécial édité à l'occasion du 30ème anniversaire de la loi LOF, 5p.

[463] Maurice GOZE, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *in Annuaire des collectivités locales*, Tome 19, 1999, pp. 101-121, p. 103.

Le zonage du POS, support favorable à l'urbanisation

A partir d'un rapport de présentation exposant les objectifs de développement urbain de la commune, le POS permet de poser les bases d'une réglementation pour les constructions futures. Le règlement écrit précise la nature des constructions et le niveau d'équipement requis pour le terrain. Il s'organise en cinq grandes parties :

- l'occupation des sols interdite ;
- l'équipement minimal obligatoire ;
- l'implantation et l'aspect extérieur des constructions ;
- l'aménagement des espaces non bâtis ;
- les droits à bâtir du terrain.

Le règlement graphique organise quant à lui le territoire communal en zones. Ce zonage se compose de deux grandes catégories d'espaces : les zones urbanisées et les zones naturelles. La zone urbaine (U), donc déjà urbanisée, peut être divisée ou non par un indexage. Ces sous zonages permettent alors, selon la volonté des élus, de distinguer plus ou moins les fonctions urbaines ou les morphologies attendues dans ces différents secteurs de l'espace urbanisé de la commune. Pour sa part, la zone naturelle (N) est divisée en quatre sous-secteurs :

- Zone NA, zone d'urbanisation future ;
- Zone NB, urbanisée de fait, mais dont il n'est pas prévu de poursuivre l'urbanisation ;
- Zone NC, protégée pour ses qualités agricoles, la richesse du sol et/ou du sous-sol mais dans lesquels la construction résidentielle reste possible ;
- Zone ND, protégée pour diverses raisons (patrimoniales, risques et aléas, biodiversité, nuisances) et en principe inconstructible, même si certaines activités y sont possibles (décharge notamment).

Ce zonage, dans sa doctrine, institue deux grands ensembles : l'espace urbain existant et l'espace non urbanisé. Ce dernier, par le sous-zonage qui en est proposé, montre la prévalence de l'urbanisation sur la préservation des espaces agricoles et naturels. D'une part, l'espace non urbanisé est, pour les zones NA et NB, un support à l'urbanisation, notamment résidentielle. D'autre part, certaines activités, souvent en conflit avec la préservation des sols sont autorisées dans la zone ND.

Les critiques du POS

Le POS reste un document facultatif dont l'élaboration a un coût pour la collectivité, même si dans les années 1970, l'Etat, via les Directions Départementales de l'Equipement, prend largement en charge son élaboration. L'investissement engagé pour son élaboration et les modalités contraignantes de sa révision ou de sa modification induisent une vision figée du développement de la commune à moyen, voire à long terme, pour certaines municipalités, au budget limité. Pour ces raisons, des communes font le choix de ne pas se doter d'un POS et se dotent d'une carte communale et/ou s'appuient sur le Règlement National d'Urbanisme[464] (RNU) pour organiser leur développement urbain[465].

Le POS a fait débat dès sa création, comme le prouve les analyses qu'en ont fait Pierre Veltz[466] ou les chercheurs du Centre d'Etude des Pratiques Sociales (CEPS) de Grenoble, dès la seconde moitié des années 1975. Le premier conclut à un rôle minimisé du POS dans la maîtrise foncière, tant la procédure a évolué à travers une spécification croissante de son contenu. Pour, les seconds et notamment Yves Barel, « le POS apparaît comme la substitution d'un code explicite à un mode invisible et indicible de gestion des conflits sociaux à propos de la maîtrise foncière et de tout ce qui s'y rattache. […] En gros, cela signifie que les exceptions deviennent elles-mêmes l'objet de certaines codifications. Nous avons un code « universel », une ruse semi-avouée sur ce code et une codification semi-visible de cette ruse[467]. » Par ailleurs, à la lecture des documents d'aménagement à l'échelle régionale ou départementale, Gérard Bauer constate dès 1977 que le phénomène de rurbanisation, dont le processus de fabrication contraste avec une tradition française centralisatrice et organisatrice, est « notoirement sous-estimé[468] ». Il justifie cette absence d'intérêt de la part des pouvoirs publics gestionnaires de la construction et des communes rurales[469] par trois raisons :

---

[464] Codifié dans la partie réglementaire du Code de l'Urbanisme.

[465] Ces dispositions réglementaires n'ont pas été traitées dans ce travail, néanmoins elles participent également à l'urbanisation de l'espace rural.

[466] Pierre VELTZ, *Les plans d'occupation des sols. Le Droit et les logiques nationales. Action concertée de recherche urbaine*, Paris, Ministère de l'équipement, 1975.

[467] Yves BAREL, « Modernité, code, territoire », *in Les Annales de la recherche urbaine*, n°10/11, 1981, pp.3-21, p.9-10.

[468] Gérard BAUER, « Campagnes suburbaines, villes s'éparpillant : que connaît-on du phénomène rurbain ? », *in Économie rurale,* n°117,1977. Aménager l'espace ?, pp. 13-16, p. 15.

[469] Autrement dit le Ministère de l'Equipement pour les premiers et le Ministère de l'Agriculture pour les seconds.

« - l'éparpillement coûte plus cher à la collectivité qu'un urbanisme concentré et dense ;
- la maison individuelle consomme plus de territoire que l'ensemble ;
- réduire densité et concentration entraîne un affaiblissement des relations sociales[470] ».

Les autres lois en faveur de la maison individuelle

L'essor de la rurbanisation a aussi été encadré, au niveau de la maison individuelle. La loi du 16 juillet 1971[471] encadre le cheminement commercial qui caractérise cette forme d'habitat. Elle créée le contrat de construction de maison individuelle, pour sécuriser les relations entre des professionnels de l'immobilier et les acquéreurs, souvent néophytes. Cumulée à la loi sur l'architecture[472], qui dispense un particulier de recourir à un architecte pour construire une Surface Hors Œuvre Nette (SHON) inférieure à 170m², elle a participé à favoriser la propriété. Pour faire écho aux travaux de Pierre Bourdieu, ce contexte fait de la maison individuelle en propriété, « un placement en de père de famille[473] ». Elle devient un investissement majeur dans le budget des familles et un enjeu primordial du développement urbain et de la cohésion sociale pour les années à venir :

> « L'apparente démocratisation de l'accès à la propriété que suggère l'augmentation du taux de propriétaires (il passe de 35 % en 1954 à 45,5 % en 1973, 46,7 % en 1978, et se poursuit ensuite, pour atteindre 51,2 % en 1984, cela comme le note Claude Taffin, malgré la conjoncture défavorable) dissimule des différences considérables selon la localisation du logement (l'opposition entre le banlieusard et le citadin ayant remplacé l'opposition entre le campagnard et le citadin) et selon les caractéristiques même de ce logement (confort, etc.) qui, lorsqu'elles se combinent, déterminent des écarts énormes dans les modes de vie associés à l'habitat ou imposés par lui[474] »

La maîtrise du développement urbain par la loi LOF

Pour Gérard Bauer, l'Administration Publique et les technocrates en charge de l'aménagement de l'espace continuent de voir celui-ci comme une « idéologie

---

[470] Gérard BAUER, « Campagnes suburbaines, villes s'éparpillant : que connaît-on du phénomène rurbain ? », *op. Cit.*, p. 15.
[471] Loi n° 71-584 du 16 juillet 1971 tendant à réglementer les retenues de garantie en matière de marchés de travaux définis par l'article 1779-3° du code civil.
[472] Loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.
[473] Pierre BOURDIEU *et alii*, « Un placement de père de famille », *in Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 81-82, mars 1990, pp. 6-33.
[474] Pierre BOURDIEU & Monique DE SAINT MARTIN, « Le sens de la propriété », *in Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 81-82, mars 1990, pp. 52-64, p. 62.

concentrationnaire urbaine[475] », sans mesurer l'ampleur du phénomène de rurbanisation. Les débats lors de l'élaboration de la loi LOF portent également sur le besoin de réguler les valeurs foncières. Du texte de loi voté par les parlementaires, émane donc un outil fiscal, la taxe d'urbanisation. « Outil le plus audacieux[476] », il « devait enfin inciter les propriétaires de terrains situés dans les secteurs déjà aménagés à les construire effectivement ou à les vendre, en leur faisant subir une forte taxation, non plus calculée sur leur valeur agricole, mais sur leur nouvelle affectation administrative de terrains à bâtir[477] ». Sous la pression du Ministère de Finances, son application a été reportée, jamais mis en œuvre. Elle permettait néanmoins de sanctionner les changements de destination[478]au détriment des zones agricoles et de financer un développement communal dans une vision globale du territoire et de ses aménités. Cette taxe sera remplacée par la Taxe Locale d'Equipement (TLE), « anti-urbanistique (…), puisqu'elle met sur le même plan la *dent creuse* de centre-ville et le terrain périphérique mal desservi, sous-équipé, budgétivore. (…) antiéconomique (…), puisqu'elle revient à surtaxer la construction neuve que l'on s'efforce de promouvoir par ailleurs par des aides publiques diverses[479] ». La TLE permet le financement de nouveaux équipements et fait porter ces dépenses par les nouveaux habitants, devenus propriétaires.

A une échelle plus large, celle du pays, notion qui sera définie plus tard dans la législation, la loi LOF introduit les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). C'est un premier pas vers l'intercommunalité et la territorialisation des stratégies et orientations en matière d'aménagement. Cette action traduit une volonté d'apporter une logique commune de développement à un échelon intermédiaire entre celui de la commune et du département. La loi LOF articule les politiques d'aménagement du territoire à celles de la ville, dans une logique verticale. Les SDAU offrent une vision socio-économique du développement urbain à venir. Le périmètre est tracé sous la responsabilité du Préfet, et constitue une amorce d'intercommunalité. C'est un outil avant tout technocratique, aux mains de l'Etat via le Ministère de l'Equipement, qui s'intéresse en pre-

---

[475] Gérard BAUER « Campagnes suburbaines, villes s'éparpillant : que connaît-on du phénomène rurbain ? », *op. Cit.*, p. 16.
[476] Maurice GOZE, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *op. Cit.,* p. 102.
[477] Joseph COMBY, « Retour sur la loi d'orientation foncière de 1967 et ses déconvenues. », *op. Cit.*
[478] L'effet de ces mesures fiscales originelle était double : dissuasif pour construire dans les zones naturelles et agricoles, incitatif pour construire uniquement dans les zones prévues à cet effet. Elle a finalement été remplacée par la TLE qui n'agit pas vraiment en faveur de la préservation des espaces non bâtis
[479] Joseph COMBY, « Retour sur la loi d'orientation foncière de 1967 et ses déconvenues. », *op. Cit.*

mier lieu au devenir des agglomérations. Peu de SDAU ont été appliqués, même s'ils ont été mis en œuvre, car ils sont souvent été réalisés postérieurement aux POS des communes visées par ces schémas. Les POS étaient déjà adoptés alors qu'ils auraient dû mettre en œuvre la politique des SDAU[480]. Doter les communes de POS était l'urgence du moment et les SDAU sont arrivés plus tardivement, situation qui témoigne des prémices d'un enchevêtrement d'échelle et de temporalité.

Des outils de l'urbanisme opérationnels mis en œuvre par la loi LOF

La loi LOF définit des outils plus contractuels, comme les Plans d'Aménagement de Zone (PAZ), les Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) et les Associations Foncières Urbaines (AFU), plutôt destinés aux agglomérations urbaines. Ces outils marquent le transfert du portage financier de l'opération de l'Etat à la collectivité locale, ou aux investisseurs privés.

Les ZAC permettent à un aménageur privé, sous le contrôle de la collectivité locale qui en a l'initiative, de réaliser sur un ensemble foncier préalablement défini une opération d'urbanisme. La procédure encadre en outre le rachat --ou l'expropriation-- des terrains visés par l'opération. Lorsque la collectivité n'est pas elle-même l'aménageur, cette procédure permet à cette collectivité de réaliser une opération d'urbanisme cohérente sur un secteur prédéfini et à moindre frais. La contrepartie réside en la négociation de droits à bâtir, d'adaptations du règlement d'urbanisme afin d'équilibrer l'opération et de permettre la rémunération de l'aménageur. Quant à l'AFU, nouvelle forme d'association syndicale de propriétaires, elle permet à un ensemble de propriétaires fonciers de se regrouper afin de créer une opération immobilière homogène sur une entité foncière préalablement définie. Cette formule est pour Maurice Goze « porteuse de formes d'expropriation déguisées permettant le remembrement des parcelles, la réalisation et le financement d'équipements et d'opérations d'aménagement par des acteurs privés[481] ». La mise en œuvre d'une AFU reste néanmoins délicate et s'adresse soit à des promoteurs soit à des propriétaires individuels accompagnés par un professionnel de l'immobilier qui maîtrise les subtilités de cet outil. Compte tenu de leurs modalités de mise en œuvre et des conflits qu'elles peuvent générer, peu d'AFU et de ZAC sont mises en place dans l'espace rural.

---

[480] Comme l'évoque Vincent Renard, prenant exemple sur l'Ile-de-France :
Vincent RENARD, « Le sol et la ville. Pathologies françaises », *in Le Débat,* n°80, 1994, pp. 104-114.
[481] Maurice GOZE, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *op. Cit.,* p. 104.

La procédure du lotissement

Cette inutilisation des outils mis en place par la loi LOF se fait au profit de la procédure juridique du lotissement :

> « Constitue un lotissement l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partage ou de locations, d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments[482] ».

Qu'elle soit utilisée par un particulier, un aménageur lotisseur ou une personne publique, cette procédure simple et rapide permet d'aménager un terrain plus ou moins vaste à peu de frais (elle est encore aujourd'hui largement répandue et constitue la principale forme d'urbanisation dans les espaces urbanisés peu denses). En 2000, et selon Gérard Bauer et Bénédicte de Latalaude, l'habitat individuel est pour moitié localisé dans un lotissement, majoritairement situé en zone rurbaine, avec une densité brute moyenne de 15 maisons par hectare. Ces auteurs rappellent également que de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle jusqu'à la fin des années 50 le lotissement de maisons était presque entièrement situé en zone urbaine et d'une densité brute de 25 maisons par hectare (soit densité nette de 35 maisons par hectare, parcelles de 300 m^2). Cette structuration foncière couvre souvent le tiers, parfois même la moitié de la partie compacte de nos agglomérations urbaines, y compris les plus grandes[483].

La forme du lotissement a toutefois évolué au fil des législations qui l'encadrent. Le décret de 1958[484] distingue les différents types de lotissement (à usage d'habitation, de jardin ou usage industriel) et fixe les obligations du lotisseur, vis-à-vis des futurs acquéreurs mais aussi de la collectivité. Le lotisseur se doit, au besoin, de viabiliser et d'assurer l'aménagement paysager et urbain du terrain. Il doit aussi participer aux dépenses d'investissement que la commune doit engager pour les réaliser ou pour agrandir les

---

[482] Article L442-1du Code de l'Urbanisme.

[483] Gérard BAUER & Bénédicte DE LATALAUDE, *Vers des lotissements denses*, CODRA, Plan Urbanisme Construction Architecture (Ministère de l'Equipement), Septembre 2000, 30 p.

[484] Décret n°58-1465 du 31 décembre 1958 relatif aux lotissements, pris en même temps que celui relatif au permis de construire (décret n°58-1466) et à celui relatif à la conservation et à la création d'espaces boisés dans les communes tenues d'avoir un plan d'urbanisme (décret n°58-1468). Ils s'inscrivent dans la réforme générale de l'urbanisme entreprise en 1958.
La procédure du lotissement est néanmoins antérieure à ce décret et on en trouve des traces tout au long de l'histoire urbaine.

équipements qui seront nécessaires aux futurs habitants. Cette participation peut se faire pour tout ou partie par la cessation de terrains en vue de réaliser les dits équipements. Ces obligations sont définies par le Préfet lors de l'instruction de la demande de lotissement. Le Préfet peut également imposer une mixité dans les lotissements à usage d'habitation avec des activités de commerces ou des locaux professionnels compatibles avec l'usage principal du lotissement. Enfin, le lotisseur doit constituer une association syndicale en vue de la gestion et de l'entretien des espaces communs. Cette dernière devra également veiller au respect du cahier des charges du lotissement déposé en Préfecture à l'occasion de la demande d'autorisation.

Le décret de 1977[485], intègre quant à lui une notion de temps puisque le lotissement s'inscrit dans une période de dix ans, mesure désormais abandonnée depuis 2011[486]. C'est-à-dire que la création de deux lots à bâtir dans un intervalle de onze ans ou plus ne constitue pas un lotissement. Cette mesure a favorisé le mitage en lotissement diffus dans l'espace rural, et a donné plus de liberté aux propriétaires fonciers qui ont pu se passer de professionnels (lotisseurs, géomètres) pour réaliser ces lotissements. Ce décret a aussi assoupli la définition du lotissement en y excluant certaines actions[487], notamment :

- le détachement d'une propriété foncière d'un lot déjà bâti depuis plus de dix ans, et dont le(s) bâtiment(s) n'est pas destiné à être démoli dans un délai de moins de dix ans et dont l'affectation n'est pas destinée à modifiée dans le même délai ;
- les divisions à l'intérieur des zones à urbaniser en priorité.

Les évolutions récentes de la procédure de lotissement

Dans le cadre de la loi Grenelle 2, ces dispositions sont encore assouplies pour permettre des lotissements plus denses. Par exemple, un lot déjà bâti peut faire partie d'une procédure de lotissement plus large. Le décret, à l'inverse, encadre un peu plus la procédure en précisant les éléments du dossier de demande d'autorisation. Par contre, la constitution d'une association syndicale ne devient plus obligatoire si le nombre de logements à construire n'est pas supérieur à cinq, les équipements communs du lotissement devenant alors

[485] Décret n°77-860 du 26 juillet 1977 modifiant le code de l'Urbanisme et relatif aux lotissements.
[486] Article 2 de l'ordonnance n°2011-1916 du 22 décembre 2011, prise en application de la loi dite « Grenelle 2 ». Elle redéfinit les règles du Code de l'Urbanisme applicables aux lotissements et aux autorisations de construire.
[487] Article 1er du décret n°77-860 du 26 juillet 1977 modifiant le code de l'Urbanisme et relatif aux lotissements.

un élément de copropriété des acquéreurs de lots à bâtir. Le décret prévoit également que toute subdivision de lots doit être demandée par l'ensemble des co-lotis, sauf en cas de mis en conformité d'un POS.

Par ce décret, les lotissements deviennent davantage contrôlés par l'administration lors de leur demande d'autorisation pour vérifier leur conformité au POS (cahier des charges notamment). Nonobstant, les relations entre co-lotis demeurent du droit privé, et internes au lotissement. Les co-lotis veillent au respect du cahier des charges par l'ensemble des habitants du lotissement. Il y a donc une dichotomie entre règle de droit privé et règle de droit public, ce qui génère parfois des situations ambiguës sur le terrain, entre la part d'entretien à la charge des co-lotis et celle à la charge de la collectivité.

On relève aussi des conflits entre respect des règles d'urbanisme du POS et respect des règles du cahier des charges. Le principe admis veut que ce soit la règle la plus contraignante qui doit s'appliquer. Mais comment juger si le plus contraignant est de densifier ces lotissements, comme l'incite la législation depuis les années 2010, ou de maintenir des lots dans leur superficie initiale tel qu'attendu dans le cahier des charges ? La contrainte est différente selon les intérêts des parties... Ces difficultés s'amplifient avec l'ancienneté des règles du lotissement, le changement successif des propriétaires. Les lotissements sont néanmoins perçus dès les années 1970 comme une opération d'urbanisme permettant la croissance urbaine et démographique (aspect toujours actuellement mis en avant par les élus locaux du terrain d'étude, lors des entretiens).

L'urbanisme de réseau, pratique désuète ?

Les années 1970 s'inscrivent dans une logique d' « urbanisme de réseau », qui pense la croissance urbaine à partir de deux critères : la capacité des réseaux existants à accueillir une nouvelle urbanisation ; la poursuite de l'urbanisation le long des réseaux de communication existant[488].

Aujourd'hui des chercheurs s'interrogent sur la pertinence de ce modèle face aux enjeux de la transition écologique, comme Sylvain Petitet et Graciela Scneier-Madanes à propos de la distribution de l'eau potable[489]. Le premier auteur développe plus largement cette

[488] Gabriel DUPUY, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes,* Paris, Armand Colin, 1991, 198 p.
[489] Sylvain PETITET & Graciela SCHNEIER-MADANES, « Le "modèle du réseau" face aux enjeux du développement durable », *in Economie & Humanisme,* n°372, mars 2000, pp.19-24.

théorie sur la limite de ce « modèle industriel des services urbains[490] » (eau, assainissement, énergie, déchets) basé sur la croissance démographique et la hausse des consommations. Il invoque dans un premier temps la déresponsabilisation du citoyen sur ces questions par une prise en charge collective. Dans un second temps, il remet en cause ce modèle en s'appuyant sur le fait que les évolutions constructives et techniques permettent de réduire les consommations, voire de profiler des constructions autonomes, libérées de la contrainte du réseau.

Gabriel Dupuy, quant à lui, rappelle que Maurice-François Rouge questionne déjà ce modèle dans les années 1950, qualifiant son article de « prophétique[491] ». Revenant d'abord sur les qualités premières des réseaux, Maurice-François Rouge note pour tous, malgré leur hétérogénéité, leur capacité à remplir plusieurs fonctions : production, transport, desserte. Prenant exemple sur le logement, il relève que leur bon fonctionnement est soumis à une densité minimale, mais qu'en même temps et paradoxalement, les réseaux provoquent une certaine forme d'asservissement. La multiplication des réseaux est selon cet auteur, générateur de problèmes économiques, compte tenu de l'investissement qu'ils représentent et de leur incertaine rentabilité. Maurice-François Rouge conclut :

> « Ainsi se développe une machinerie de plus en plus compliquée qui, suivant les soins que l'on met à affiner une coordination d'ailleurs chaque jour plus difficile, exerce une influence variable, mais toujours très importante, sur la productivité, donc sur le niveau de vie. En face de la croissance et de la prolifération des réseaux tentaculaires , avec les immenses profits et les risques non moins grands qu'ils apportent à l'humanité, devant les mécanismes de plus en plus compliqués qui se mettent en place, et qui faute d'une coordination suffisante, peuvent conduire à une anarchie économique et architecturale, croissante, une nouvelle discipline est en train de s'instaurer, pour dominer et ordonner l'évolution des agglomérations et des équipements : l'organisation de l'espace. Son objet est de créer ou de maintenir, dans tout ce qui touche à l'aménagement d'un territoire, les conditions d'une véritable civilisation[492] ».

---

[490] Sylvain PETITET, « Eau, assainissement, énergie, déchets : vers une ville sans réseaux ? », *in Métropolitiques*, revue en ligne, mis en ligne le 14 décembre 2011, 4 p.
[En ligne] consulté le 15 décembre 2011, URL : http://www.metropolitiques.eu/Eau-assainissementenergie-dechets.html.

[491] Maurice-François ROUGE & Gabriel DUPUY, « L'organisation de l'espace et les " réseaux"», *in Flux*, numéro spécial, 1989, pp. 79-87, p. 80.

[492] *Ibid.*, p. 87.

Les lois de 1975[493] et 1976[494] ont permis de préciser les actions en matière d'urbanisme et de politique foncière. La loi Galley de 1975[495] établit un rapport entre propriété du sol et droit à construire dans le code de l'urbanisme. Elle créée un nouveau revenu pour la collectivité, en instituant une taxe lorsque la densité légale de construction est dépassée. Cette densité légale étant fixée à 1 sur le territoire français hors Paris, les communes de l'espace rural ne sont pas concernées. En revanche, la loi de 1976 généralise le Règlement National d'Urbanisme (RNU) à tout le territoire. Elle créée également les établissements publics et les sociétés d'économie mixte chargées de mener des opérations d'urbanisme ou de logement pour le compte des communes. Ces actions font pressentir une distinction des politiques de développement de l'espace urbain qui s'affirme aussi dans les mesures propres au développement des espaces rurbains et agricoles.

Lutte contre l'exode rural et modernisation agricole

Lors du colloque de Marly des 2 et 3 octobre 1979 sur la sauvegarde des espaces naturels, le sociologue Marcel Jollivet constate, en dehors de la politique forestière entreprise au début du XIX^{ème} siècle, un « laisser faire[496] » à l'égard de la gestion de l'espace rural. Accentué pendant la Seconde Guerre mondiale, ce dépeuplement laisse le sentiment d'un espace disponible.

Les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962[497]

Dans les années 1960, la question agricole mobilise de nombreuses réflexions relatives à la nécessité d'un progrès agricole[498]. Les politiques agricoles menées au niveau national s'inscrivent dans cette dynamique[499]. Ces dernières ont pour objectif d'enrayer cette baisse démographique et font basculer le monde rural vers une phase de modernisation. Elles sont menées en parallèle avec des politiques qui encouragent un processus

[493] Loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière dite loi Galley.
[494] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
[495] Loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière dite loi Galley.
[496] Marcel JOLLIVET, « Exposés Introductifs. Transformation du monde rural. Aspects géographiques, sociologiques et économiques. », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit.*, p.15.
[497] Loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et loi complémentaire d'orientation agricole du 8 août 1962.
[498] Philippe MADELINE, « Les constructions agricoles dans les campagnes françaises. Héritages et dynamiques actuelles d'évolution », *op. Cit.*
[499] Paul HOUEE, *op. Cit*.

« d'industrialisation et d'urbanisation[500] » du territoire français. Les lois relatives à l'agriculture suivent cette dynamique, dans une logique d'intégration et de modernisation de l'ensemble de l'appareil de production : structure des exploitations, outils de travail, techniques de culture... Cet effort de modernisation aura un impact sans précédent sur le mode d'exercice de l'activité agricole, impliquant la disparition d'une grande partie des exploitations[501]. Pour Hubert Buchou, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) en 1975, cette politique agricole est le fruit d'une rencontre entre deux sphères. La première mobilise une nouvelle génération d'agriculteurs, qui, aidés de jeunes chercheurs, ont repensé l'agriculture « pour bâtir un monde plus humain[502] ». La seconde réunit « de nouvelles équipes politiques soucieuses de voir l'agriculture épouser son siècle[503] ». Pourtant Hubert Buchou regrette que les rapports de force politiques de l'époque aient limité les apports de cette loi en faveur de la modernisation du système agricole. Pour les chercheurs, dans un regard plus rétrospectif basé sur des observations récentes, cette politique agricole des années 1960 a consisté « à insérer l'agriculture dans des échanges économiques croissants avec le monde industriel et commercial[504] ». Par ce phénomène, le caractère initial de l'agriculture, celui de d'exploiter le sol pour cultiver, dans une maîtrise des cycles naturels est placé au second plan. Le principal objectif de la loi d'orientation agricole de 1960 est d'« établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques en accroissant la contribution de l'agriculture au développement de l'économie française[505] ». Cette loi incite à la recomposition des exploitations agricoles à travers deux actions : proposer une définition de l'aménagement foncier agricole et rural et apporter des outils opérationnels pour conduire celui-ci.

---

[500] *Ibid.*, p.103

[501] Pour mémoire, **l**e recensement de l'Agreste comptabilise un peu plus de 1,5 millions d'exploitations agricoles en 1970 contre 490 000 en 2010**, s**oit une évolution annuelle au niveau national de -3%. Dans l'Eure, l'évolution annuelle est de 4%, avec 14 300 exploitations en 1970 contre 5 000 en 2010.
Source : Agreste, Recensement agricole, 2010, *in* Agreste Normandie, *Mémento de la statistique agricole*, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, septembre 2015, 24p, p.8.

[502] Michel DEBATISSE, *La révolution silencieuse*, Paris, Calman Lévy, 1963, 277 p.
Cité par Hubert BUCHOU, « Les jeunes agriculteurs des années 1960 et les lois d'orientation et complémentaire », *in Économie rurale, n*°108, *Les lois d'orientation à l'épreuve des faits bilan et perspectives d'une politique agricole*, 1975. pp. 31-37, p.32.

[503] Hubert BUCHOU, *op. Cit.*, p. 31.

[504] Paul BONHOMMEAU, « Activité agricole, multifonctionnalité, diversification, pluriactivité, ...de quoi parle-t-on ? », *in Pour*, 2014, n° 221, p. 29-35, p.32.

[505] Article 1 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960.

Des outils pour accompagner ces politiques agricoles.

Dans la loi d'orientation agricole de 1960, l'aménagement foncier agricole et rural doit « assurer une structure des propriétés et des exploitations agricoles et forestières conforme à une utilisation rationnelle des terres et des bâtiments (…) notamment par :

- une nouvelle répartition parcellaire des terres et des bâtiments au moyen du remembrement, des cessions et échanges des droits de propriété d'exploitation ;
- l'exécution de travaux d'infrastructures nécessaires à l'aménagement des terres, tels les travaux connexes au remembrement et tous autres de nature à améliorer rationnellement la productivité ;
- la mise en valeur des terres incultes et récupérables et le boisement ;
- l'encouragement aux diverses formes de groupements volontaires de propriétés et d'exploitations, ainsi qu'à l'agrandissement des exploitations non rentables[506] ».

Par cette loi qui se cumule à la pratique du remembrement, les paysages agricoles de l'espace rural sont profondément transformés. En outre, cette procédure « donne à la commune un pouvoir d'appropriation (2 % du périmètre remembré)[507] ». Sans mener un travail d'archive minutieux, il est aujourd'hui difficile de déterminer si les communes du terrain d'étude ont réellement exercé leur droit d'appropriation à l'occasion des remembrements agricoles pratiqués sur leur territoire dans les années 1960. Toutefois, la comparaison des photos aériennes d'une commune du terrain entre les années 1950, 1960, 1970 et aujourd'hui démontre l'impact de cette législation sur le paysage agricole et naturel. Cette restructuration spatiale du territoire non urbanisé de la commune a participé à modifier les représentations. La modification de la propriété foncière, par la nouvelle répartition parcellaire opérée par le remembrement et l'incitation au regroupement des exploitations a aussi contribué à réorganiser la trame de l'espace habité, laissant des propriétés bâties ou non sans usage.

Les SAFER, organismes départementaux consacrés à la mise en œuvre de la réorganisation de la profession agricole, sont une émanation de la politique agricole des années 1960. Ces structures ont pour objectifs « d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie

[506] Article 13 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960.
[507] Marie –Elisabeth CHASSAGNE, « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural », *op. Cit.*, p.35.

de certaines exploitations agricoles et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre ». Leur pouvoir est renforcé par la loi complémentaire de 1962 qui leur confère « un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole. Ce droit s'exerce en vue :

> 1° de favoriser la réalisation de l'équilibre des exploitations agricoles existantes (…) ;
>
> 2° de contribuer à la constitution de nouvelles exploitations agricoles équilibrées ;
>
> 3° d'éviter la spéculation foncière et de sauvegarder le caractère familial de l'exploitation agricole[508]. »

Ces actions interviennent en préalable à la loi LOF et au décret créant les Parcs Naturels Régionaux, tous deux approuvés en 1967 et qui tendent à mieux maîtriser l'urbanisation de l'espace rural. Ces politiques traduisent l'évolution de l'usage de l'espace rural, dévoyé de sa fonction nourricière et pressenti comme du foncier disponible.

L'approche du développement rural dans les lois agricoles des années 1960

Pour Paul Houée, la politique de modernisation de l'agriculture est édictée au niveau national, dans une « démarche descendante et sectorielle[509] ». Pour sa mise en œuvre, et selon Marcel Jollivet[510] deux tendances s'en dégagent. On assiste d'une part à l'accentuation du processus de concentration géographique du secteur agricole intensif, ce que cet auteur nomme « l'intensification de l'intensif ». Ce procédé s'appuie sur un capital, une technologie de pointe et une force de travail existants. L'utilisation des mécanismes naturels est maximisée, autour de la notion de forçage et l'artificialisation[511] du sol est amplifiée. D'autre part, le sociologue relève une « extensification de l'extensif » ou l'abandon d'agrosystèmes[512] non rentables. L'investissement dans ces espaces est marginal, l'adaptation aux mécanismes naturels (qualité ou nature même des sols, topographie…) est si contraignante que les rythmes de production ou de

---

[508] Article 7 de la loi complémentaire d'orientation agricole du 8 août 1962.
[509] Paul HOUEE, *op. Cit.*, p.125
[510] Marcel JOLLIVET, « Exposés Introductifs. Transformation du monde rural. Aspects géographiques, sociologiques et économiques. », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit.*, p.12.
[511] Le sens du terme « artificialisation » est ici à considérer dans une vision large, comme une transformation de la nature même d'un élément – ici, le sol - pour accroître sa productivité.
[512] « Système qui englobe dans son fonctionnement des éléments naturels et des éléments socio-économiques et qui s'inscrit aussi bien dans l'espace que dans le temps. » Source : Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit.*, p.10.

reproduction sont faibles et donc peu intéressants d'un point de vue économique dans les années 1960.

Certaines régions, via des plans et des politiques de dynamisation de l'espace rural mis en œuvre à partir des années 1970, ont été accompagnées pour organiser et poursuivre leur développement territorial. Malgré les prévisions alarmistes du Club de Rome et le premier choc pétrolier de 1973, la tendance est à l'optimisme, permettant de poursuivre les investissements. Ces programmes permettent une différenciation des politiques selon les situations territoriales.

Au sein même de l'espace rural, l'activité agricole n'est plus systématiquement perçue comme un moteur de dynamisme socio-économique. Le développement touristique est aussi encouragé. Ces politiques de développement rural interviennent dans une logique plus globale d'aménagement du territoire. Elles s'appuient sur des outils dédiés (POS et SDAU), créés par la loi d'Orientation Foncière en 1967. Ces politiques de revitalisation rurale, ou celles propres à la montagne ou au littoral s'inscrivent alors dans une volonté de freiner l'exode rural. C'est également en 1967 qu'est signé le décret créant les Parcs Naturels Régionaux (PNR), dont le premier article précise : « le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé en « parc naturel régional » lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser (...) »[513]. La création des PNR est coordonnée par les DATAR qui impulsent la forme de l'intervention selon les situations locales. Cette différenciation des politiques souligne par ailleurs l'amorce d'une distinction entre évolution de la société rurale et évolution de l'activité agricole. Certains territoires sont plutôt ciblés pour le loisir ou l'urbanisation résidentielle tandis que d'autres intensifient leur production agricole dans une logique agro-alimentaire. Robert Chapuis et Thierry Brossard, dans leur ouvrage *Les ruraux français*[514] relatent les profondes transformations du monde rural. Ils constatent l'arrêt du déclin dans les zones rurales entre 1968 et 1975, malgré de fortes disparités et selon la proximité de ces espaces à des pôles de croissance urbaine.

[513] Article 1 du décret n°67-158 instituant des parcs naturels régionaux du 1er mars 1967.
[514] Robert CHAPUIS & Thierry BROSSARD, *op. Cit.*

Le traitement des espaces agricoles dans le POS

Du côté de la loi d'Orientation Foncière de 1967, qui octroie aux communes les premiers outils pour maîtriser leur développement urbain, notamment par le Plan d'Occupation des Sols, la mise en œuvre du zonage agricole fait aussi débat. C'est avant tout car le POS modifie fondamentalement l'approche de la propriété rurale. L'objectif affiché par le gouvernement dans le cadre de ce document d'urbanisme est de concilier la protection des espaces non bâtis avec le droit de propriété. Mais un hiatus existe entre la rationalité écologique, qui prône la préservation d'un environnement déjà très dégradé par des pratiques agricoles ; et la rationalité économique, renforcée par un appareil de production très puissant et des mécanismes fonciers et techniques déjà bien ancrés. A ce sujet**,** Marie-Elisabeth Chassagne[515] rappelle que les deux notions traditionnelles de la propriété rurale sont d'une part « le sol-patrimoine à conserver » et d'autre part « le sol-outil de production ». L'arrivée de l'économie mercantile du sol, permettant de la vendre au plus offrant pour l'urbaniser a perturbé cette structuration. D'une part, le droit rural réglemente le doit d'usage en le distinguant précisément du droit de propriété. D'autre part, le droit de l'urbanisme « dans son effort pour réglementer et contrôler l'usage des sols, affecte la propriété rurale[516] ». Le zonage du règlement graphique du POS distingue pour une même terre agricole jusqu'ici évaluée uniquement pour la qualité fertile de son sol, deux catégories. La première ayant une « simple » valeur agricole, est classée en zone NC du POS et la deuxième cumule à la fois une valeur agraire et une valeur d'urbanisation potentielle en étant située en zone NA. Cette dernière présente alors une capacité de vente meilleure et à un prix plus attractif qu'une terre agricole en zone NC. Marie-Elisabeth Chassagne regrette que « l'interférence entre code rural et code de l'urbanisme [soit] insuffisamment organisée : le code rural ne s'intéresse qu'aux sols agricoles et forestiers, la concurrence d'autres usages (carrières, construction,…) lui échappe[517]. »

Tandis que l'espace agricole et naturel est vu comme un outil de production par le Code rural, il est « un bien de consommation à ménager, à réserver, à embellir[518] » dans le cadre de l'urbanisme qui l'aborde dans une logique de besoins liés à une société urbaine. De ce point de vue, il n'existe pas de cahier des charges ou de cahier de recommandations

[515] Marie-Elisabeth CHASSAGNE, « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural », *op. Cit.*, p.36.
[516] *Ibid*.
[517] *Ibid*.
[518] *Ibid*.

propres à ces espaces, pour assurer leur entretien, leur pérennisation voire même leurs usages, dans les documents d'urbanisme. Ces derniers se contentent en effet de réglementer les constructions qui restent néanmoins possibles dans ces zones agricoles et naturelles du POS. Le statut des espaces agricoles est quasi absent, puisque le droit urbain prime sur le droit des agriculteurs à y exercer leur profession. Les Chambres d'Agriculture ne participent d'ailleurs à l'élaboration des POS que si elles en font la demande, et ce uniquement à partir de la réforme de l'urbanisme de 1976[519].

La réception de cette nouvelle approche de l'espace agricole par les acteurs locaux.

Le zonage d'un POS est souvent considéré comme un processus autoritaire qui délimite de manière arbitraire des prix fonciers pour un objet dont la valeur de production agricole est identique. Les terres agricoles sont peu valorisées dans le POS, sauf lorsqu'elles sont situées en zones NA. Elles le sont alors uniquement d'un point de vue foncier et seulement s'il y a changement d'usage (passage de la terre agricole au terrain à bâtir). La valeur agronomique du sol n'est pas prise en compte dans la définition du zonage du POS. Par cet aspect, l'activité agricole est fragilisée, sachant que l'avenir d'une terre agricole en zone NA est suspendu à un éventuel projet d'urbanisation. L'article L.411-32 du code rural consacre le primat du droit de l'urbanisme sur le droit rural. Il stipule : « Le propriétaire peut, à tout moment, résilier le bail sur les parcelles dont la destination agricole peut être changée en application des dispositions d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé. Dans ce dernier cas, la résiliation n'est possible que dans les zones urbaines définies par le plan d'occupation des sols[520] ».
Par ailleurs, l'analyse des documents d'urbanisme des communes du terrain d'étude démontre une certaine rétention foncière de ce point de vue et de la part des élus locaux. Nous pouvons constater un surdimensionnement des zones NA dans les POS encore en application. Certaines zones classées « à urbaniser » dans les années 1970 ne le sont toujours pas, ce qui limite d'autant la perspective du développement de l'activité agricole à long terme pour l'exploitant de ce sol, qui se différencie parfois du propriétaire foncier.

[519] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
[520] Article L.411-32 du code Rural et de la Pêche Maritime.

Enfin, comme le rappellent des chercheurs comme Vincent Renard ou Marie-Elisabeth Chassagne, l'instauration des POS n'a pas été suivie d'une politique fiscale pour compenser l'urbanisation des terres agricoles. Cette dernière, comme le suggère Marie-Elisabeth Chassagne[521] dès 1979, pourrait être basée sur la valeur vénale des terres, en fonction de l'usage du sol qui lui est attribué de manière réglementaire par le POS, et non en fonction de l'utilisation du sol, qui relève du domaine sociologique. Elle ne pénaliserait donc pas les agriculteurs qui travaillent leur terre en zones agricoles mais les spéculateurs, aménageurs professionnels ou propriétaires fonciers qui achètent les terres agricoles situées en zones à urbaniser. Nous pouvons toutefois relever la création de la taxe sur les espaces verts par la loi de 1976[522] et qui concerne les constructions réalisées dans les périmètres sensibles. Elle permet de financer l'acquisition de terrain par le département ou le conservatoire du littoral, lorsque celui-ci est compétent. Nonobstant, cette taxe ne préserve pas ces espaces des constructions et revêt de nombreuses exceptions : bâtiments, agricoles, d'intérêt public, monuments historiques,…

Sauvegarde des espaces naturels, le début « balbutiant[523] » des années 1970

Le développement des politiques de préservation des espaces naturels dans les années 1970 se produit dans un contexte mondial d'incertitude, notamment lié aux deux chocs pétroliers et aux premières remises en question du modèle économique. En 1972, le Club de Rome publie son rapport intitulé *Limits to Growth*[524]*, soit* un an avant le premier choc pétrolier, qui provoque une crise économique d'une ampleur considérable.

La protection de l'environnement en réaction aux catastrophes industrielle

A la suite de ces évènements, une première prise de conscience écologique émerge, portant aussi bien sur la disponibilité limitée des ressources naturelles --et en premier lieu le pétrole-- que sur la dangerosité de certaines activités économiques humaines. Ce

---

[521] Marie-Elisabeth CHASSAGNE, « L'espace agricole périurbain : du " réservoir" de terre à la " réserve d'indiens " », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit*.
[522] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
[523] Terme emprunté au professeur émérite Jean Untermaier.
Jean UNTERMAIER., « Une innovation durable : la protection de la faune et de la flore dans la loi du 10 juillet 1976 », *in Revue juridique de l'environnement*, Vol. 41, n°4, 2016, pp. 647-663, p. 648.
[524] Donella H. MEADOWS, Dennis L. MEADOWS, Jorgen Randers William W. BEHRENS III, *Limits to Growth,* New York, Universe Books, 1972, 211 p.

dernier point s'illustre notamment par la catastrophe de Seveso en Italie ou par les premières marées noires que subit le littoral français. Quant au caractère inépuisable des ressources naturelles, Bernard Chevassus-au-Louis rappelle que jusque-là, le rapport de l'Homme à celles-ci était basé « sur trois croyances dont on perçoit aujourd'hui le caractère erroné : celle de l'abondance des ressources, celle de leur gratuité et, enfin, la croyance en notre indépendance vis-à-vis d'elles[525] ».

Ces prémices de « conscientisation » écologique incitent l'Etat à mettre en place des outils de protection ou de gestion des espaces naturels. On peut citer notamment la création du Ministère de l'Environnement en janvier 1971 et du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres[526], qui mène une politique de protection de ces espaces par acquisition foncière. D'autres organismes, plus sectorisés tels que les Agences de l'eau[527] et l'Office National des Forêts[528] avaient déjà été créés dans les années 1960. C'est aussi dans les années 1970 que sont créés les Espaces Boisés Classés (EBC)[529], pour renforcer au niveau communal la protection des espaces boisés soumis ou non au régime forestier[530]. Cette classification répertoriée dans le document d'urbanisme en tant que sous-zonage, le plus souvent des zones naturelles, permet d'empêcher l'abattage ou le défrichage intempestifs de ces espaces et d'y interdire les constructions.

Le zonage ND des POS est, en principe inconstructible, même si certaines activités, au statut discutable vis-à-vis de la protection environnementale y sont possibles : décharges ou carrières notamment. Il permet aussi au niveau local de protéger un espace naturel des activités humaines pour diverses raisons : patrimoniales, risques, nuisances... C'est aussi dans ces zones naturelles, préservées de l'urbanisation que certains urbains néo-ruraux et

---

[525] Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS, « Biodiversité et développement durable : les enjeux de la " recapitalisation écologique" », *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement,* n°68, octobre 2012, pp. 15-20, p.16.

[526] Loi n°75-602 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres du 10 juillet 1975.

[527] Loi n° 64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution du 16 décembre 1964.

[528] Loi n° 64-1278 de finances rectificative pour 1964 du 23 décembre 1964.

[529] Décret n° 73-1023 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme du 8 novembre 1973.

[530] Un décret du 31 décembre 1958 (n°58-1468) permettait déjà aux municipalités ayant obligation de se doter d'un plan d'urbanisme de classer un espace boisé non soumis au régime forestier comme espace boisé à conserver ou à développer. Le décret de 1973 permet de répertorier sous le même zonage et au POS l'ensemble des espaces boisés, forestier ou parc de la commune. En cela, il concerne un spectre plus large de communes.

Les EBC permettent de classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, […] enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. » Source : Extrait de l'article L130-1 du code de l'Urbanisme.

épris de nature envisagent de construire leur habitation, résidence secondaire initialement (zone NB). Par ces actions, les communes de l'espace rural qui affectent ce zonage aux hameaux, confortent un émiettement de l'espace urbanisé dans des secteurs de leur territoire censé être protégé.

La protection de l'environnement au titre de la biodiversité

De ces premiers agissements en faveur de l'écologie, émerge la notion de « patrimoine collectif » dans la législation. Cette notion vise les richesses fondamentales nécessaires à la survie de l'Homme sur la planète. Pour Patrick Blandin, « l'idée qu'il faut "gérer la nature", y compris ses composantes naturelles, a fait son chemin au point d'être politiquement assumée, il y a déjà longtemps[531] ». La notion de patrimoine naturel prime sur celle de ressources naturelles dans l'idée de conserver pour transmettre et de gérer « en bon père de famille ». C'est aussi à cette période que Marcel Jollivet fait émerger le concept de solidarités écologiques : « C'est la découverte à travers les conséquences pratiques d'exploitations sans précautions des ressources naturelles (les pollutions) de l'interdépendance des éléments des écosystèmes et de l'action à distance qu'ils peuvent avoir les uns les autres[532] **».** La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature vise autant la faune que la flore. Le premier article de la loi introduit la notion de « patrimoine naturel[533] », s'inscrivant en cela dans la pensée de Marcel Jollivet sur la solidarité écologique. Le concept d'espèces protégées, animales ou végétales fait aussi son apparition[534]. Par ailleurs, la loi précise que ces objectifs s'appliquent autant dans les espaces urbains que ruraux, ce qui induit une responsabilisation des élus municipaux et des services décentrés de l'Etat qui les accompagnent lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Par contre, cette loi est « destinée prioritairement à l'encadrement des activités humaines prédatrices[535] », c'est-à-dire destructrices de l'environnement. « La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population

---

[531] Patrick BLANDIN, *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, Editions Quae, Versailles, 2007, 127p., p.31.
[532] Marcel JOLLIVET, « Exposés Introductifs. Transformation du monde rural. Aspects géographiques, sociologiques et économiques. », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *Sauvegarde des espaces naturels*, *op. Cit.*, p.19.
[533] « Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences », Article 1 de la loi du 10 juillet 1976 n° 76-629 relative à la protection de la nature.
[534] Le chapitre Ier de cette loi traite de ce concept, en particulier l'article 4 qui prévoit l'élaboration par décret d'une liste de ces espaces protégées.
[535] Jean UNTERMAIER, *op. Cit.,* p. 658.

résidant dans les milieux urbains et ruraux[536] ». Par cette phrase, une brèche reste ouverte dans cette loi pour poursuivre l'urbanisation au détriment de ces espaces naturels.

L'encadrement des activités humaines destructrices de l'environnement

Par ces derniers termes de l'article 1er de la loi relative à la protection de la nature, l'espace urbanisé est moins concerné que les activités industrielles par ces objectifs de préservation. En effet, cette loi instaure l'obligation de réaliser une étude d'impact pour tout projet ou tout aménagement susceptible d'affecter l'environnement ou la santé, selon le montant de l'opération envisagée. L'élaboration d'un POS est également concernée par cette mesure. Néanmoins le rôle de ces études d'impact est à minimiser : commanditées par le maître d'ouvrage de l'opération concernée, leur objectivité reste relative.

A cet égard, la loi relative à la protection de la nature pose le principe de compensation. Or, pour l'ingénieur agronome Laurent Piermont et l'ingénieur écologue Philippe Thiévent, la compensation « est apparue impossible aux yeux de la plupart des maîtres d'ouvrage, et la loi, dans son volet « compensation », n'a été que très peu appliquée[537] ». C'est le cas notamment des carrières, activités industrielles particulièrement représentatives du terrain d'étude, qui, jusqu'aux années 2000-2010 n'ont pas connu de réelle remise en état des sites. Après exploitation, ces sites étaient souvent laissés en l'état et ré-exploitées pour le loisir et l'agrément, les cavités résultant des carrières servant d'étangs de pêche ou de loisir. Les auteurs rappellent que l'on ne peut pas prétendre à une restauration parfaite dans le cadre d'une mesure compensatoire dans le domaine de l'écologie, mais que la réparation peut être au pire équivalente, au mieux supérieure (ce dont se targuent les exploitants de carrière depuis une petite dizaine d'années). Mais ce terme « si possible », encore présent aujourd'hui dans le texte de la loi, porte à confusion et ne met pas au même niveau la préservation d'un écosystème et l'intérêt économique de son exploitation.

C'est aussi en 1976, qu'est promulguée la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement[538]. Elle impose aux entreprises dont l'activité principale constitue un danger sanitaire ou environnemental d'obtenir des autorisations spécifiques.

---

[536] Article 1 de la loi du 10 juillet 1976 n° 76-629 relative à la protection de la nature.

[537] Laurent PIERMONT & Philippe THIEVENT, « La compensation écologique : "Si possible", selon la loi de protection de la nature de 1976. Une obligation, pour nous », *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2012, n° 68, pp. 72-76.

[538] Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

En ce sens, elle règlemente les distances d'implantation de ces industries vis-à-vis des tiers, certaines se retrouvant alors dans les zones ND des POS, censées être préservées. C'est le constat que l'on peut faire sur le terrain d'étude, notamment dans la Vallée de la Seine, pour les communes ayant accueilli dans les années 1970 des activités issues de la pétrochimie et qui se voient dotées sur leur territoire d'une zone industrielle isolée de l'espace habité initial, aux constructions et aux aménagements disproportionnés par rapport aux trames existantes.

Le statut et le niveau de définition de ces protections

Dans ces lois promulguées dans les années 1970, les espaces naturels sont rarement protégés pour leurs qualités écologiques mais plutôt préservés vis-à-vis de l'implantation d'une activité humaine. Cette approche traduit une vision « conquérante » de l'Homme sur la nature : la loi autorise quasi systématiquement l'installation d'une activité humaine dans un site naturel. Certes, ces installations sont soumises à certaines conditions, de réparation ou de compensation notamment, mais celles-ci sont rarement mises en œuvre. D'autres protections préalables aux années 1970 préservent les espaces naturels pour ce qu'ils sont : réserves naturelles, parcs naturels, abords des monuments historiques, zones sensibles, espaces forestiers… Toutes ont un caractère ponctuel, avec un périmètre défini de façon individualisée, isolée des périmètres des documents d'urbanisme communaux. Les espaces naturels souffrent déjà à cette période d'une ambivalence dans leurs mesures de protection, ce qui génère de la confusion et parfois des conflits d'usage.

La sauvegarde des espaces naturels peut donc prendre deux aspects : d'un côté l'encadrement des activités humaines dans les espaces naturels (pour leur exploitation ou non) et de l'autre la préservation des espaces naturels pour leurs qualités intrinsèques. Le périmètre de ces protections est souvent défini au gré de décisions nationales, selon des valeurs culturelles citadines que les exploitants agricoles et les propriétaires ruraux ont du mal à entendre[539].

Ces protections se placent dans un échelon supérieur à celui des pratiques et intérêts locaux, créant en cela des superpositions ou même des concurrences dans l'affectation de l'utilisation du sol. La protection des espaces naturels peut par ailleurs se classer selon

[539] Marie-Elisabeth CHASSAGNE, « L'espace agricole périurbain : du "réservoir" de terre à la "réserve d'indiens" », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit*.

deux préoccupations. La première est relative à la dimension esthétique, propre à la forme spatiale, et relève alors du paysage. La seconde est propre à la fonction qu'on lui accorde et répond à une caractéristique écologique. Pour cela, on peut distinguer trois grandes fonctions des espaces naturels : biologique et écologique ; ludique, propre à la détente et au tourisme ; et enfin urbaine, dans un rôle de coupure de l'urbanisation propre à limiter l'étalement urbain. Les protections de l'espace naturel sont souvent partielles, un espace étant souvent ciblé pour l'une des trois fonctions. Cet aspect renforce d'autant les conflits d'affectation du sol avec des coexistences parfois surprenantes (déchetterie et zone Natura 2000 par exemple) qui révèlent le cloisonnement des procédures et des différentes administrations compétentes (DATAR, SAFER…).

Une harmonisation de la législation avortée

La loi du 31 décembre 1976[540] a tenté d'enrayer ces effets négatifs dans une logique d'harmonisation des normes, jusqu'ici éparpillées dans les différents codes juridiques (Urbanisme, Rural, Forestier…). Elle a favorisé l'amélioration de la coordination entre services et a clarifié les règles de protection pour éviter la superposition des périmètres. Cependant, le juriste et historien Yves Jéguzo constate dès la fin des années 1970 la pérennité des conflits d'utilisation du sol. Il regrette « que les arbitrages nécessaires sont, trop fréquemment, prononcés en faveur des fonctions économiques des espaces naturels[541] ». Au-delà de ce constat, les mécanismes mis en œuvre pour la sauvegarde des espaces naturels sont souvent apparentés à des logiques propres à l'urbain :

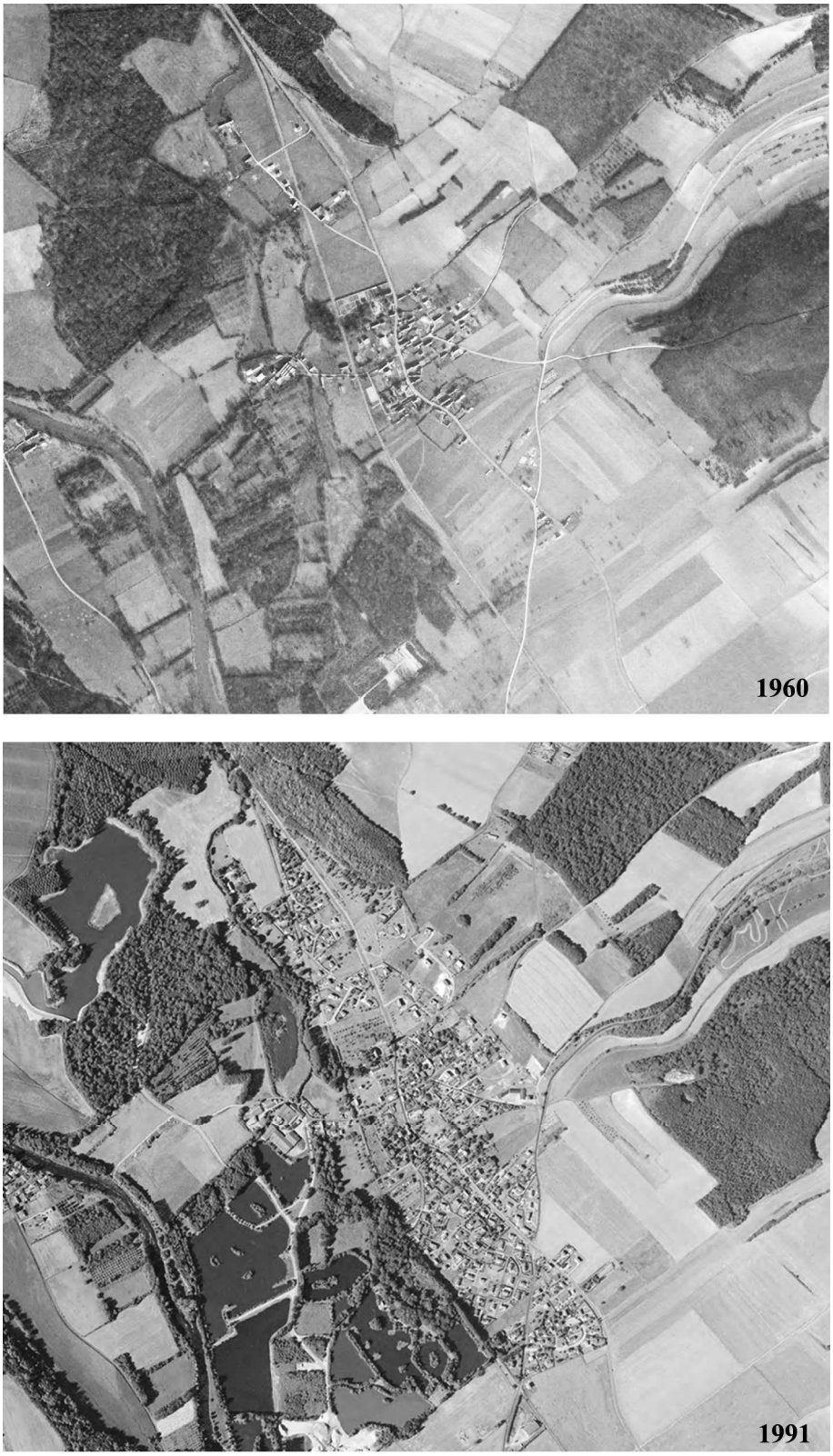
- Maîtrise foncière via l'appropriation des espaces naturels par le domaine public ;
- Structures nationales et administratives pour leur gestion (tels que les conservatoires ou les organismes de coopération intercommunale) ;
- Planification globale qui intègre une pluralité dans les fonctions du sol, souvent conflictuelle**.**

Au même titre, la réforme du Règlement National d'Urbanisme (RNU) à la fin des années 1970[542] veut poursuivre cette logique de protection des espaces agricoles et naturels face à l'urbanisation dispersée. Cette démarche implique que même les espaces non urbanisés

[540] Loi 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
[541] Yves JEGUZO, « Les espaces partiellement affectés à la protection de la nature », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit*.
[542] Décret n°73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme.

des communes non couvertes par un document d'urbanisme sont partiellement préservés de l'urbanisation.

L'élaboration des mesures de préservation des espaces naturels s'effectue loin des conflits des intérêts individuels que la proximité peut éprouver. Nonobstant, elle s'élabore majoritairement sous l'égide du Code de l'Urbanisme et souvent au profit de celui-ci. Le développement urbain qui s'est opéré depuis les années 1970, et notamment sa localisation démontre la difficulté à faire face aux intérêts économiques et aux mécanismes de la promotion de la maison individuelle.



Source : Photos aérienne de l'IGN, https://remonterletemps.ign.fr

Figure 27 - Evolution de la commune de Fontaine-Heudebourg : 1960 - 1991. Construction de lotissements pavillonnaires, exploitations de carrières et remembrement rural.

b) Décentralisation et prise de conscience écologique

Yves Jéguzo, écrit en 1993 à propos de la loi LOF qu'elle a permis aux élus locaux de faire « progressivement l'apprentissage de la décentralisation de l'urbanisme et à l'Etat d'en faire la pédagogie[543] ». Quatorze ans plus tard, en 2007, Daniel Béhar et Philippe Estèbe font un bilan nuancé de ce processus :

> « Parmi les attendus de la décentralisation, figuraient en bonne place deux espérances : celle que la décentralisation permettrait une meilleure adéquation entre les besoins et les ressources –-une adéquation plus fine et plus efficace des moyens financiers et une meilleure performance des instruments d'action publique-- ; celle que la décentralisation serait une pépinière de la diversité territoriale, fondant une pluralité de modèle de développement. La lecture des schémas régionaux de développement économique montre que ces chemins restent à défricher[544] ».

Malgré l'approche principalement économique de ce propos, les objectifs de la décentralisation semblent pour l'instant peu atteints. La période qui nous intéresse ici fait suite aux deux chocs pétroliers des années 1970 qui ont renforcé l'essor d'une pensée écologique, notamment dans la sphère politique. Outre des politiques de gestion de la ressource naturelle en vue de son exploitation qui ont été réformées, des politiques en faveur de la protection de l'environnement ont été renforcées durant cette même période.

Lois intermédiaires en urbanisme : les faveurs de la décentralisation et de la ville

Au cours des vingt années suivant la loi LOF, quelques lois ont précisé les termes de l'urbanisme opérationnel mais cette période correspond surtout à une première tentative de décentralisation de la part de l'Etat.

---

[543] Yves JEGUZO, « La décentralisation de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, n° spécial droit de l'urbanisme, bilan et perspective, 1993, pp. 168-177, p.177.
[544] Daniel BEHAR & Philippe ESTEBE, « La fausse évidence régionale », *in Projet*, n°301, novembre 2007, pp.39-44, p. 42.

L'émergence de la notion de « pays » : vers le développement local

Dès le début des années 1970, l'Etat favorise la coopération intercommunale et même la fusion des communes[545]. C'est notamment à travers la loi relative aux structures de regroupement favorisant la solidarité intercommunale au sein des contrats de pays du 12 juillet 1976[546] que cette politique se met en œuvre. L'Etat se veut alors désormais partenaire plutôt que tutélaire, comme il l'était auparavant. L'action de contractualisation prend le pas sur celle de la planification. Comme le rappelle Emmanuelle Bonérandi, ces contrats de pays sont élaborés par la DATAR et poursuivent « trois objectifs principaux :

- la lutte contre le dépeuplement rural ;
- la recherche de solutions adaptées aux caractéristiques spécifiques de chaque petite région rurale ;
- le renforcement des solidarités avec la prise en charge du développement par un ensemble d'acteurs locaux[547] ».

La notion de pays se développe peu à peu dans les réflexions sur l'aménagement au même titre que celle des bassins de vie, dans une logique de développement rural polarisé autour d'un bourg-centre. La France est alors dans une période de pleine croissance, les perspectives d'avenir sont optimistes et l'exode urbain vers les campagnes se poursuit. Les petites villes et les bourgs observent une croissance soutenue, au même titre que de plus petites communes, au-delà de 500 habitants, touchées par le phénomène de rurbanisation. L'Insee considérant qu'au-delà de 2000 habitants, un espace habité est un espace urbain, la population urbaine passe de 25% en 1982 à 75% en 2000[548].

Le transfert progressif des compétences en aménagement vers la sphère locale

Les années 1980 et 1990 consolident le processus de décentralisation et marquent le début de la multiplication des acteurs en matière d'aménagement du territoire. Les législations à

---

[545] Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.
[546] Cette loi est citée par Paul Houée dans son ouvrage sur les politiques de développement rurales, dans et l'article suivant :
Emmanuelle BONERANDI, « Les pays ont dix ans ... retour sur expérience », *in Géoconfluences*, juillet 2005, sp.
La loi est également répertoriée dans la chronologie sur l'aménagement en France réalisée et mise à jour par le Centre de documentation de l'urbanisme et consultable à l'adresse suivante :
http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=7898
Mais la loi n'est pas accessible depuis le site legifrance.fr.
[547] Emmanuelle BONERANDI, *op. Cit.*, paragraphe « Pays d'aménageurs : de Vichy aux Contrats de pays ».
[548] Source : Insee.

l'œuvre poursuivent les incitations à l'intercommunalité et confirment peu à peu les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. De ces nouvelles compétences des communes, des départements et des régions nait une nouvelle organisation de l'aménagement du territoire. Le département a en charge notamment d'établir un programme d'aide à l'équipement rural sur propositions des communes[549]. Le contenu des POS est en outre modifié par cette loi, qi amplifie la palette réglementaire à disposition des communes. Ces législations permettent en outre aux collectivités de se regrouper pour améliorer l'organisation et l'offre de biens publics locaux en mettant en commun leurs ressources[550]. C'est à cette période que les premières coopérations intercommunales se mettent en œuvre dans le terrain d'étude concernant la scolarité et la gestion de déchets, via les Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) et les Syndicat Intercommunal à Vocation Spécifique (SIVOS).

Si la décentralisation a fortement incité les communes à se regrouper et aussi à coopérer entre elles autour de projets communs, elle a aussi généré des concurrences. La première partie de ce travail l'a montré, notamment d'un point de vue économique, autant pour l'implantation d'entreprise que de financement public. Francis Aubert, en 2002 pressent « un accroissement des disparités territoriales[551] », qui dépendra de la capacité des collectivités territoriales à coopérer.

Ces lois spécifient les compétences en matière d'aménagement du territoire des collectivités selon les outils d'urbanisme dont elles disposent. La loi du 18 juillet 1985 précise l'usage d'outils d'aménagement définis par la loi LOF en créant le Droit de Préemption Urbain (DPU) et en réservant les Zones d'Aménagement Différé (ZAD) aux communes ne disposant pas de document d'urbanisme opérationnel. Cette loi insère dans le Code de l'urbanisme quatre articles qui définissent l'aménagement et le rôle des collectivités qui inscrivent en outre l'obligation de concertation du public[552].

---

[549] Art. 31, titre II de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

[550] Loi d'orientation n°92-125du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite loi ATER ou loi Joxe.

[551] Francis AUBERT, « Politiques de régulation de l'état : quelle place pour les espaces ruraux», *in Economie et Humanisme*, n°362, octobre 2002, pp.34-37, p.37.

[552] Titre Ier, article 1er de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement qui introduit en tête du livre III de la première partie législative du code de l'Urbanisme 4 articles.

L'apparition du terme « développement durable » dans la législation

La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4 février 1995, portée par Charles Pasqua permet de traduire dans le droit la nécessaire reconquête des villes et des territoires ruraux et met en place des schémas d'aménagement aux échelons national et régional, par secteurs[553]. Elle amorce l'introduction de la notion de développement durable dans le droit français. Elle réintroduit surtout la notion de « pays » dont l'objet est la recherche d'un territoire cohérent pour appliquer une politique d'aménagement dans les espaces ruraux, donc peu denses.

Ce périmètre concerne un territoire très étalé d'un point de vue géographique puisqu'il cible une population d'environ 50 000 habitants. La loi Pasqua met également en place les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), document d'urbanisme de planification mis en œuvre à l'échelle départementale ou régionale. Ces DTA permettent notamment à l'État de renforcer la cohérence des territoires tout en ayant un droit de regard sur les stratégies urbaines des collectivités.

La loi Voynet[554] viendra compléter la loi Pasqua en 1999. Reprenant les engagements nationaux pris dans le cadre du sommet de Rio en 1992, cette loi affirme la notion de développement durable dans les politiques d'aménagement du territoire et renforce la participation citoyenne dans le cadre juridique français. Elle modifie en outre les outils d'aménagement mis en place par la loi Pasqua. Ces derniers n'ont ainsi pas été mis en œuvre dans leur définition initiale. Le schéma national d'aménagement (article 2 de la loi Pasqua) est remplacé par les schémas de services collectifs. Ces derniers mettent en œuvre les choix stratégiques dans divers domaines tels que l'enseignement, la culture, l'énergie, les espaces naturels et ruraux… Ils offrent une vision sectorisée de l'aménagement du territoire, autour de schémas juxtaposés. Les Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (article 6 de la loi Pasqua) sont précisés pour être en cohérence avec les schémas nationaux et les principes du développement

[553] Nous pouvons également citer la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville qui définit notamment des Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) et des Zones de Revitalisation Rurales (ZRR) qui répondent à certains critères, comme un faible développement économique. Toutefois, compte tenu de la localisation des communes concernées par le présent travail, cette loi n'a pas d'effet sur leur aménagement et leur développement.

[554] Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) et portant modification de la loi LOADT.

durable. La notion de « projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional » est utilisée[555].

La dimension économique comme vecteur du regroupement intercommunal

La même année, la loi Chevènement[556] renforce le processus de décentralisation. Cette dernière permet aux communes de se regrouper, selon des seuils de population en communauté de communes, communautés d'agglomération ou communauté urbaine. Elle opère une réorganisation des compétences entre les communes et l'intercommunalité, à travers un nombre minimal de compétences à exercer par l'intercommunalité. La mise en place d'une nouvelle fiscalité basée sur l'intercommunalité, comme par exemple la Taxe Professionnelle (TP) pour les entreprises, fait de cette loi un levier incitatif à la création d'intercommunalités, qui négocient alors leur périmètre en fonction de cette donnée, faisant de la fiscalité locale un socle de réflexions en matière d'aménagement du territoire.

C'est à cette période qu'est créée la Communauté de Communes Eure Madrie Seine (CCEMS) dans le terrain d'étude. Ce regroupement provoque de vives réactions de la part des petites communes de la vallée de la Seine qui jusqu'ici perçoivent directement d'importants revenus liés aux taxes appliquées aux grandes entreprises industrielles implantées sur leur territoire. L'outil fiscal de la TP, non plus perçue par la commune mais par l'intercommunalité, défend le principe d'investissements mieux répartis sur le territoire intercommunal.

La pratique de l'aménagement a très largement évolué pendant cette période, laissant de plus en plus de liberté à l'action territoriale au détriment de la planification nationale menée après la Seconde guerre Mondiale. Cette transformation des modes de faire a modifié les échelles et les périmètres de l'action. C'est ce que rappellent Francis Aubert et Bertrand Schmitt :

> « Dans l'évolution générale de l'action publique, l'association de plus en plus étroite des acteurs locaux et le recours de plus en plus systématique à la programmation et à la contractualisation ont donné lieu à la recherche de territoires cohérents. La conception et l'application des mesures européennes (fonds structurels) ou nationales (con-

[555] Voir article 5 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) et portant modification de la loi LOADT

[556] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

> trat de projet État-Région) reposent sur une démarche intégrée et l'élaboration de programmes territoriaux. Les périmètres en sont variables, en nature comme en dimension, mais la tendance générale pousse à la prise en compte simultanée de l'ensemble des dimensions du développement sur des zones cohérentes, pour tout ce qui touche au cadre de vie des populations, au fonctionnement des entreprises et aux biens publics locaux. Le cas des Pays illustre cette tension. En promouvant des structures de développement d'assez grande dimension (d'un ordre de grandeur de 50 000 habitants) en contexte rural, le législateur a cherché à constituer des références pour les populations et les activités locales, mais aussi pour les autorités publiques d'échelon supérieur[557]. »

L'impact de ces législations dans les territoires de l'espace rural confronté à la métropolisation

Pour les plus petites communes, ces politiques de décentralisation sont traduites par une certaine forme de désengagement de l'Etat dans l'aménagement du territoire, laissant la part belle aux opérateurs privés. Même si les services déconcentrés de l'Etat continuent d'assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme pour les communes, leur rôle dans l'élaboration des documents d'urbanisme évolue lentement. Cette élaboration est peu à peu déléguée à des structures privées. C'est par exemple le cas dans le terrain d'étude où la majorité des documents d'urbanisme analysés ont été élaborés par des géomètres. Ce désengagement est aussi financier puisque les subventions relatives à la constitution de réserves foncière ont été divisées par deux entre 1985 et 1999[558], soumettant progressivement le développement urbain aux lois du marché.

Entre 1980 et 1990, plusieurs lois préfigurent un certain « droit à la ville ». Elles ont pour objectif de replacer l'être humain sur un pied d'égalité -et non d'équité- . Pour cela, elles ambitionnent l'accession de tous, quelle que soit leur localisation, à des services dits « urbains », c'est -à-dire, propre à la société humaine.
C'est le cas de la loi d'Orientation pour les Transports Intérieurs[559] (LOTI) dont l'objectif est de permettre de « satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et

---

[557] Francis AUBERT & Bertrand SCHMITT, « Mécanismes économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux », *in Economie Rurale*, n°307, septembre-octobre 2008, pp. 8-22, p19.
[558] Sandrine LEVASSEUR, « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *in Revue de l'OFCE*, 2013, n° 128, pp. 365-394, p.374
[559] Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dite loi LOTI.

sociales les plus avantageuses pour la collectivité [560]». Cette loi met en œuvre une politique globale relative au transport intérieur national et concerne tous les modes de transport. Cette loi permet aussi aux collectivités territoriales de mettre en place des transports publics réguliers. Néanmoins, cette partie de la loi s'adressant particulièrement aux agglomérations capables de se doter de transports en commun, elle concerne dans une moindre mesure les espaces moins denses. Dans ces derniers, le maillage ferré existant et dense, construit au XIX^{ème} siècle est peu à peu abandonné, au profit du déplacement individuel par l'automobile. Ce glissement des modes de déplacement s'inscrit dans une logique de développement du transport routier. Celui-ci s'appuie sur la construction des autoroutes réalisées les décennies précédentes (1946, pour l'A13 qui traverse le terrain d'étude). Le réseau ferré secondaire, qui traverse la vallée d'Eure n'est plus utilisé que par le fret dans les années 1980. Il est complètement délaissé dans les années 1990.

L'incursion de la préservation de l'environnement dans les législations relatives à l'habitat

La loi d'orientation pour la ville (LOV)[561] rend la construction de logements sociaux d'intérêt général. Elle développe les premiers engagements en matière de mixité et de cohésion sociale et implique les collectivités territoriales dans la construction de logements sociaux. Pour cela, cette loi LOV met en place un outil de planification, le Programme Local de l'Habitat (PLH) et un outil opérationnel, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)[562]. La loi LOV crée par ailleurs les Établissements Publics Fonciers (EPF)[563] pour assister les collectivités dans leur politique de constitution d'une réserve foncière en prévision d'opérations d'aménagement encadrées par le code de l'urbanisme. Ces outils restent principalement urbains et n'ont pas vocation à être mobilisés dans les communes de l'espace rural.

La prise en compte de l'environnement dans les politiques relatives à l'espace habité passe également par la prise en compte de la question de l'énergie dans la construction. Deux échelles d'action sont concernées. La première est celle de l'aménagement du territoire, où il est plutôt question de pollution et de santé publique. La seconde s'intéresse à la consommation énergétique et concerne plutôt l'échelle de la construction.

---

[560] Extrait de l'article 1er de la loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs dite loi LOTI du 30 décembre 1982.
[561] Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville dite loi LOV.
[562] Définis respectivement, dans le Titre II, Chapitre II et le Titre III, Chapitre III de la loi.
[563] Défini dans le Titre V, Chapitre Ier de la loi.

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996[564] aspire à améliorer la qualité de l'air en limitant, voire supprimant, les pollutions atmosphériques.

Cette loi s'inscrit dans le prolongement de la création de de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) en 1990[565]. Elle marque une prise de conscience de l'impact de l'urbanisation sur l'environnement. L'objectif est autant d'améliorer la qualité de l'air que de préserver et informer la population en cas de risque sanitaire vis-à-vis de la pollution. L'enjeu est également de rationaliser les déplacements pour limiter les pollutions. Toutefois, les actions à mettre en œuvre, via le plan de protection de l'atmosphère et les Plans de Déplacements Urbains (PDU)[566], concernent les grandes agglomérations.

Dans le domaine de la construction, les années 1975 – 2000 constituent le temps des prémices de la considération de l'enjeu énergétique. Quatre réglementations thermiques sont élaborées pendant cette période. La RT 1982 fait suite au second choc pétrolier mondial mais reste dans la continuité de la première RT de 1975. Elle s'inscrit dans une amélioration des performances d'isolation du bâti. Elle ne concerne toutefois que les bâtiments neufs d'habitation. La troisième RT, en 1988, élargit le champ d'application de la réglementation aux constructions neuves non résidentielles. Elle intègre en outre dans les critères de performance, au-delà de la qualité des parois, les besoins en énergie pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire. La RT 2000, dans le sillage de la loi de 1996, impose des normes encore plus drastiques, pour les constructions neuves et les extensions. Elle introduit un zonage climatique du territoire français qui module les niveaux de performance. De nouveaux équipements sont inclus dans le calcul de la consommation énergétique des bâtiments (VMC, climatisation). Elle amorce une mise en relation de plus en plus étroite entre spécificités territoriales et performances énergétiques.

---

[564] Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

[565] Loi n°90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

[566] Plan de protection de l'atmosphère obligatoire pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants et plans de déplacements urbains obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants (Titre II et titre III de la loi).

Les législations des années 1980-2000 concernant l'espace habité traitent autant l'échelle du grand paysage que celle du bâti. Elles traduisent une volonté de déléguer peu à peu les compétences en termes d'aménagement et de construction à la sphère locale, par le biais de l'intercommunalité.

Paysages du pétrole : entre tensions écologiques et préservation des grands sites.

Dès les années 1960, la technique du zonage est utilisée pour la protection des espaces naturels. Cette technique empruntée au droit de l'urbanisme[567] trouve sa plus belle expression dans le document d'urbanisme, lui-même découpé en sous-zonages.

L'organisation de la protection des espaces naturels par le zonage

Jusqu'aux années 1970, l'écologie est une préoccupation issue de mouvements de la société civile en réaction à l'appropriation de leur milieu de vie par des grandes industries privées et des administrations publiques[568]. De ces manifestations émanent quelques lois nationales qui intensifient les zonages écologiques au fil des années. Même s'ils sont établis sur des critères locaux, ces zonages restent déterminés par des services décentrés de l'Etat ou au niveau européen[569] et s'imposent aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Compte tenu des objectifs fixés dans les POS, les communes sont aussi actrices de la protection du territoire. Pour mémoire, la législation prévoit que « les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement[570] ».

---

[567] Jean-Gaston BARDET, *Problèmes d'urbanisme*, Paris, Dunod, 1941, 371 p.
Jean-Pierre GAUDIN, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *in Culture technique*, numéro spécial « l'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme », 1986, pp.57-63.

[568] André GORZ, « L'écologie politique entre expertocratie et autolimitation » *in Ecologica,* Galilée, 2008, (Edition originale : *Actuel Marx,* n°12, 2nd semestre 1992), 8 p.

[569] Agnès FORTIER, « La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires ? », *in Études rurales,* n° 183, 2009, pp. 129-142.

[570] Article L121-10 du Code de l'Urbanisme tel que rédigé par l'article 37 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat dite loi Defferre.

Plusieurs autorités sont compétentes pour instituer ces zonages écologiques. Les préfectures et sous-préfectures peuvent instaurer de manière autoritaire des Espaces Naturels Sensibles (ENS) ou des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) par exemple. D'autres types de zonage génèrent la création d'un organe dédié pour leur gestion, comme les Conservatoires Naturels, tandis que d'autres encore s'appliquent dans une forme plus contractuelle avec les propriétaires fonciers, comme dans le cadre du réseau Natura 2000. Les modalités de gestion, les niveaux de protection et les acteurs mobilisés sont donc aussi diversifiés que le nombre de zonages relatifs à la préservation des espaces naturels. En outre, dans un autre mode de faire, les collectivités territoriales peuvent s'organiser de façon plus consensuelle, comme pour les Parcs Naturels régionaux (PNR). L'absence d'homogénéité de procédure dans la préservation des espaces naturels donne à la pratique du zonage dans ce domaine un caractère polymorphe, souvent difficile à appréhender par les acteurs locaux. Elle provoque aussi une confusion et une démultiplication du type de préservation, et des acteurs qui sont mobilisés. Pour le juriste Pierre-Yves Cadiou, « l'absence d'unité s'explique tant par le fait que ces zonages sont issus de branches différentes du droit que par le fait qu'il existe une importante variété de zonages écologiques n'ayant souvent en commun que leur objet[571] ».

Un droit récent qui s'appuie sur des échelons d'action et de décision spécifiques

Peu de zonages ont un lien direct avec les objectifs de développement fixés par les documents d'urbanisme locaux. Ils se traduisent en général par des plans ou autres schémas édictés à des échelons supérieurs. On relève par ailleurs deux approches différentes pour la préservation des espaces naturels. La première est liée à l'environnement (écologie) tandis que la seconde propose une approche plus esthétique, en rapport à la notion de paysage.

Cette dernière est notamment caractérisée par la loi Paysage[572] de 1993. Cette législation intègre le principe de préservation des paysages aux objectifs des documents d'urbanisme locaux. Ce principe se traduit par des directives de protection et de mise en valeur des

---

[571] Pierre-Yves CADIOU, *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques. Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, Thèse en droit public, sous la direction de M. Didier LE MORVAN, Université de Bretagne occidentale, Brest, 2008, 545 p. , p.36.

[572] Loi n° 93-24 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques du 08 janvier 1993, dite loi Paysage.

paysages, que peut prendre l'Etat sur des sites remarquables mais dépourvus de protection[573]. Cette loi met aussi en place l'obligation d'insertion paysagère des constructions dans leur environnement dans les documents graphiques du permis de construire[574]. Elle rend compte de la diversité des paysages en ciblant et en coordonnant les actions en faveur de leur préservation.

En revanche, l'ensemble des dispositifs de protection, réseau Natura 2000, ZNIEFF et loi Paysage, trouvent leur essence à l'échelle européenne ou internationale, tandis que le droit de l'urbanisme est fabriqué à l'échelon national. Cet aspect justifie les adaptations et les passerelles construites dans le droit français entre le Code de l'Environnement, relativement récent et européen et le Code de l'Urbanisme instauré depuis déjà quelques siècles en France, même si son contenu a profondément été réformé après la Seconde guerre Mondiale[575].

Bien que la préservation des espaces naturels émane d'un échelon supra-communal, les POS, et au même titre les autorisations d'urbanisme, doivent respecter ces zonages relatifs à la conservation du patrimoine culturel (monuments naturels et sites classés) et naturels (parcs et réserves naturels, forêts, espace littoral, eaux et zones d'agriculture protégées). Par exemple, la protection qui découle de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 doit être reprise dans le règlement graphique du document d'urbanisme. On assiste donc à une application indirecte du contrat de gestion, mis en place au niveau européen avec les propriétaires des terrains, mais reporté sur le document d'urbanisme local. Par contre, d'autres documents relatifs à la préservation des espaces naturels, comme les chartes des parcs naturels, les zonages naturels et agricoles des SDAU ou les DTA, ne sont pas opposables aux autorisations d'urbanisme qui leur sont antérieures. Si les règles du POS ne sont pas en cohérence avec ces documents, les élus municipaux peuvent faire le choix de s'y conformer ou non.

L'introduction de la notion d'aléa dans la préservation des espaces naturels

Selon la sociologue et ethnologue Agnès Fortier, les années 1980 marquent un tournant dans les politiques de la nature : « L'approche dynamique des écosystèmes consiste dès

[573] Articles 1er et 3 de la loi n° 93-24 du 08 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques dite loi Paysage.
[574] Article 4 de la loi n° 93-24 du 08 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques dite loi Paysage
[575] Il a en outre subit une refonte conséquente en 2016, mais celle-ci n'est pas intégrée à ce travail.

lors à envisager l'activité humaine comme une condition de la survie des espèces et non plus comme une entrave à leur développement[576] ». Par ailleurs, il ne s'agit plus de protéger les espaces et les espèces remarquables mais l'ensemble des écosystèmes dans leurs diversités. C'est le Sommet de la Terre de Rio, en 1992, qui symbolise cette préoccupation mondiale face à ces problématiques : c'est à cette occasion que la Convention sur la diversité biologique est signée. Cet évènement marque le début d'une européanisation des politiques relatives à la nature, même si celles-ci se concrétisent à l'échelle locale. Cette territorialisation de l'action publique remet en cause le rôle régalien de l'Etat qui devient le promoteur des actions locales et le garant d'une bonne gouvernance territoriale impliquant la pluralité des acteurs.

Dans cette perspective de préservation des ressources, la loi sur l'eau de 1992 reconnait cette ressource en tant que « patrimoine commun de la nation[577] ». L'objectif de cette loi est de mener « une gestion équilibrée de la ressource en eau[578] », dans une volonté de préserver les écosystèmes aquatiques des zones humides, salées ou non tout en valorisant l'eau comme ressource économique et en s'assurant de sa bonne répartition. Pour cela, des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (respectivement SDAGE et SAGE) sont mis en œuvre. Ils fixent les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, dans les bassins et sous-bassins hydrographiques[579]. En cela, les Agences de l'Eau deviennent responsables de l'élaboration de ces documents qui fixent les zones de préservation, inconstructibles, en fonction de leurs qualités biologiques mais aussi en fonction de l'historique des crues.

Au niveau local, cette nouvelle législation n'impacte pas directement la forme de l'urbanisation, mais règlemente l'usage de l'eau, sans réels moyens pour le faire respecter. Dans les territoires où de nombreuses habitations disposent d'un captage d'eau directement relié à une source ou à une nappe phréatique, les nouvelles constructions ne peuvent plus en bénéficier. Pour les municipalités, c'est la période d'émergence des premières réflexions sur les systèmes d'assainissement collectif et la constitution d'un syndicat intercommunal pour la gestion des eaux. Les SAGE ayant une portée juridique,

---

[576] Agnès FORTIER, *op. Cit.*, p.129.
[577] Article 1er de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.
[578] Article 2 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.
[579] Articles 3, 4 et 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

sont opposables aux tiers, et les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles avec ceux-ci, même s'ils y sont antérieurs.

Une nouvelle approche de la nature basée sur les flux

Cette période traduit aussi une nouvelle approche des espaces naturels selon les aléas qu'ils peuvent générer pour les espaces urbanisés. Elle traduit le passage « d'une politique de protection civile et de traitement des catastrophes à une politique de gestion des risques[580] ». Mais jusqu'à la fin des années 1990, peu de documents réglementaires abordent ces problématiques : la loi dite Barnier de 1995[581], en instaurant les Plans de Préventions de Risques (PPR) va combler cette lacune. Les risques naturels prévisibles tels que « les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones[582] » sont concernés. Les PPR sont élaborés sous le même triptyque : protection, prévention, information, et doivent être intégrés aux documents d'urbanisme locaux sans délai. Cette nouvelle approche des phénomènes naturels amorce une réflexion sur les modes d'occupation du sol en fonction de ces risques.

Néanmoins, dans le terrain d'étude où la majorité des communes est soumis au risque Inondations, le PPRI de l'Eure aval a été approuvé qu'en 2006. Alors que les SAGE ne sont pas perçus comme contraignants pour l'urbanisme communal, l'application du PPRI a généré de vives réactions au niveau local, compte tenu de l'ampleur des surfaces concernées par cette réglementation drastique[583]. Aujourd'hui, suite à la récurrence des phénomènes climatiques, la représentation sur ces documents évolue. Si jusqu'ici ils étaient plutôt perçus comme un élément de contrainte, générateur de conflits importants entre élus locaux et services de l'Etat, ils deviennent peu à peu un support à l'aménagement du territoire, voire chez certains élus un appui pour limiter l'urbanisation et préserver le cadre de vie. La disponibilité du foncier étant désormais réduite et les enjeux de ces PPR étant désormais mieux acceptés par les élus locaux, une nouvelle approche de ces zonages est en cours, pour faire de ces documents un atout de

[580] Catherine CARRE, *op. Cit.*, p.134.
[581] Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement du 02 février 1995, dite loi Barnier.
[582] Extrait de l'article 16, chapitre II de la loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier.
[583] Un SAGE a été appliqué entre 1996 et 2006 dans la vallée de l'Eure, mais nombreuses des constructions autorisées pendant cette période ne pourraient désormais plus être construite au regard du zonage du PPRI.

préservation et de mise en valeur patrimoniale plutôt qu'une contrainte de développement urbain.

Pour le professeur au Museum national d'histoire naturelle Patrick Blandin, à la fin des années 1990, « la Biodiversité a remplacé la Nature. La Protection a cédé le pas à la Gestion. La techno-logie/cratie s'impose. Ce qui suppose que les sciences, tout particulièrement l'écologie, apportent les concepts, les méthodes, les procédés pour comprendre et manipuler la biodiversité[584] ». Il s'agit de protéger (et, dans quelques années de restaurer) les écosystèmes, d'accepter l'intervention humaine sur les équilibres naturels, ce qui s'oppose selon lui à une vision plus conservatoire de la nature pure, préservée des effets néfastes de l'activité humaine.

Une tentative de mise en cohérence des législations relatives à la préservation des espaces naturels

La loi Pasqua de 1995 et la loi Voynet de 1999 affirment le lien entre aménagement du territoire et préservation des espaces naturels. C'est notamment à travers le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR) que l'on perçoit une volonté de mise en cohérence de l'ensemble de ces politiques. Cumulé à d'autres schémas thématisés[585], il remplace le schéma national d'aménagement mis en œuvre dans la loi Pasqua. Le SSCENR « décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques. Il détermine les conditions de mise en œuvre des actions de prévention des

---

[584] Patrick BLANDIN, *op. Cit.*, p.33.

[585] « Les choix stratégiques sont mis en œuvre dans les schémas de services collectifs suivants :
« - le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
« - le schéma de services collectifs culturels ;
« - le schéma de services collectifs sanitaires ;
« - le schéma de services collectifs de l'information et de la communication ;
« - les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises ;
« - le schéma de services collectifs de l'énergie ;
« - le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux ;
« - le schéma de services collectifs du sport
Source : extrait de l'article 2 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire dite loi LOADDT ou loi Voynet et portant modification de la loi LOADT.

risques naturels afin d'assurer leur application adaptée sur l'ensemble du territoire[586] ». Ce schéma offre aux collectivités locales une vision d'ensemble des actions menées par l'Etat sur les espaces naturels[587]. Toutefois, la portée de ce schéma est limitée puisqu'il n'est pas opposable au POS, seul outil de planification territoriale au niveau communal. Pour Philippe Perrier-Cornet et Bertrand Hervieu, dans ces SSCENR, les politiques de nature et de développement agricole, « sont plus souvent juxtaposés qu'associés et, par ailleurs, le schéma accorde peu d'importance aux autres activités de l'espace rural, sous-estimant en particulier l'importance et les forces de la campagne cadre de vie[588] ». En revanche, la loi Voynet, « opère une première reconnaissance juridique de la notion de réseaux écologiques[589] », et en particulier les SSCENR, qui doivent identifier « les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser[590] ». Cependant, cette démarche s'inscrit postérieurement à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 au niveau européen en 1992[591]. Malgré cela, ces schémas préfigurent la notion de corridor écologique et la Trame Verte et Bleue, mise en œuvre dans le cadre du Grenelle de l'Environnement.

Les législations des années 1990 traduisent une nouvelle approche de la composante Nature, en tant que flux. La Nature n'est plus un élément inerte, figé. Cette approche novatrice propose une observation des phénomènes naturels dans leur dimension vivante qui esquisse une relation nouvelle, entre aménagement du territoire et préservation de l'environnement, faisant écho à l'écologie urbaine initiée dans les années 1920 par

---

[586] Article 21 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifié par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi LOADDT ou loi Voynet.
Source: www.legifrance.fr

[587] Laure CORMIER & Nathalie CARCAUD, « Les trames vertes : discours et/ou matérialité, quelles réalités ? », *in Projet de Paysage*, revue en ligne, mis en ligne le 26 juin 2009, 17 p.
[En ligne] consulté le 27 février 2014, URL : www.projetsdepaysage.fr

[588] Philippe PERRIER-CORNET & Bertrand HERVIEU, « Campagnes multifonctionnelles : les enjeux de la gestion de l'espace rural », *in Economie et Humanisme*, n°362, octobre 2002, pp.18-23, p.23.

[589] Marie BONNIN, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *in Natures Sciences Sociétés*, 2006, Supplément, pp. 67-69.

[590] Article 23 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dite loi LOADDT ou loi Voynet.

[591] Directive n° 92/43/CEE du Conseil des Communautés Européennes du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages qui met en œuvre la Convention sur la diversité biologique adoptée au Sommet de Rio en 1992.

l'Ecole de Chicago[592]. Ces réflexions seront en outre développées en sciences sociales au début du XX^{ème} siècle, par Gaston Bardet ou encore Marcel Poëte. Même si cette notion s'intéresse plus à la ville, autour de santé des citadins, l'écologie urbaine questionne selon Nathalie Blanc la citoyenneté et « surgit avec la remise en cause des modes de planification de l'urbanisme moderne et la recherche d'un nouvel urbanisme [593] ». Ces réflexions menées dans les années 1980 intensifient la concertation citoyenne dans les projets environnementaux et lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le développement de l'agriculture jusqu'aux années 2000 : vers la pluriactivité

Le début des années 1980 marque une nouvelle phase dans l'aménagement rural. L'adoption d'une nouvelle loi d'orientation agricole[594] en 1980 permet de mener simultanément sur un même périmètre la procédure d'élaboration ou de révision du Plan d'Occupation des Sols et celle de remembrement. Elle offre en cela à la collectivité un outil de politique foncière pour pratiquer une intervention globale sur son territoire. L'objectif de ce nouvel outil est d'équilibrer la préservation de l'espace rural et la nécessité d'ouvrir des terrains à l'urbanisation tout en permettant des réserves foncières (2% du territoire remembré).

La construction d'une politique de gestion du foncier rural

En 1985, l'aménagement du foncier rural se distingue entre réorganisation foncière, remembrement ou échanges de biens immobiliers, et aménagement forestier. La loi apporte une définition juridique : « L'aménagement foncier rural a pour objet d'assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières. (…) L'aménagement foncier rural s'applique aux propriétés rurales non bâties et, dans les conditions fixées par les dispositions législatives propres à chaque mode d'aménagement foncier, à des propriétés bâties[595] ». La loi précise les échelons concernés par ces actions : niveau départemental ou niveau communal, même si ces actions restent

---

[592] Robert PARK, Ernest BURGESS, Roderick ME KENZIE, Louis WIRTH, *The City,* École de Chicago, 1925. Ouvrage publié pour la première fois en français en 1979 sous le titre *L'École de Chicago: naissance de l'écologie urbaine,* et réédité en 1984, présenté par Yves Grafmeyer et Isaac Joseph, Paris, 377 p.
[593] Nathalie BLANC, « 1925-1990 : l'écologie urbaine et le rapport ville-nature », *in Espace géographique*, Tome 27 n°4, 1998, pp. 289-299, p.296.
[594] Loi n°80-502 d'orientation agricole du 4 juillet 1980.
[595] Article 1er de la loi n°85-1496 relative à l'aménagement foncier rural.

menées sous la responsabilité de l'Etat. C'est aussi l'année où « la mise en valeur et la protection de la forêt française est reconnue d'intérêt général[596] ».

Cette politique forestière de mise en valeur, a trois objectifs, cités dans cet ordre par la loi : économique, écologique et sociale[597]. Elle permet la mise en œuvre de plans de gestion des forêts (qu'elles soient publiques et privées) propose l'organisation des acteurs du monde forestier et encadre la pratique de défrichement. Cette politique, qui relève des compétences de l'Etat, fait face à une structuration locale de la forêt en petite propriété privée[598] que l'on trouve dans le terrain d'étude. La loi Paysage de 1993 participe à encadrer ces actions relatives à l'aménagement foncier rural et à la transformation de l'activité agricole. Elle questionne l'impact du remembrement sur les paysages et exige l'intégration des exploitations agricoles dont les constructions sont devenues disproportionnées[599] .

La définition juridique de l'agriculture multifonctionnelle

Sur l'activité agricole plus précisément, l'ingénieur et juriste agricole Paul Bonhommeau rappelle que jusqu'en 1988, il n'y avait pas définition juridique de l'agriculture[600]. L'article L311-1 du Code Rural[601] l'a précisée : « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ». A cette définition première s'ajoute au fil de cet article d'autres activités, comme « les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ». On peut donc imaginer que des activités, telles que la transformation de la production, la vente directe ou encore le tourisme agricole, s'inscrivent dans cette définition. D'autres activités, plus surprenantes, viennent compléter le contenu de cet article législatif : « la production et, le cas échéant, de la commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, lorsque cette production est issue pour au moins 50%

---

[596] Article 1er de la loi n°85-1273 du 04 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et à la protection de la forêt.
[597] Article 2 de la loi n°85-1273 du 04 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et à la protection de la forêt.
[598] Didier BOUTET & Marc-André PHILIPPE, *op. Cit.*
[599] Philippe MADELINE, *op. Cit.*, p. 44.
[600] Paul BONHOMMEAU, *op. Cit.*, p.32.
[601] Code Rural et de la Pêche Maritime, Partie législative, Livre III : Exploitation agricole, Titre Ier : Dispositions générales Chapitre Ier : Les activités agricoles.

de matières provenant de ces exploitations[602] ». Cette loi paraît prendre à contrepied la modernisation agricole des années 1960 qui incitait, pour produire plus, à se spécialiser.

Le champ d'action de l'exploitant agricole s'élargit autour de la diversification de son activité. Le concept de multifonctionnalité n'apparaîtra que dix ans plus tard dans le cadre de la loi de modernisation agricole de 1999[603], mais sa définition dans le cadre juridique connaît des adaptations continuelles au gré des majorités politiques. Paul Bonhommeau ajoute que le caractère civil conféré aux activités agricoles par cette définition « les distingue des activités industrielles et commerciales, [puisqu'elles] ne font l'objet d'aucune définition dans le code du commerce[604]». Par cette précision, l'agriculture se distingue toujours de toute autre activité commerciale, malgré les activités annexes qui peuvent lui être attribuées. Cette exception lui offre un statut particulier, qu'il est possible de justifier par le lien spécifique que l'agriculteur entretient avec le milieu dans lequel il s'implante. Ce statut s'explique aussi, selon Paul Bonhommeau, par une « vision restrictive et corporatiste du métier d'agriculteur[605] ». Cette approche « puriste » du métier interdit à l'agriculture d'exercer d'autres activités qui ne sont pas en lien avec l'exploitation. Par contre, la pluriactivité du couple agricole est reconnue, pour permettre notamment de sécuriser les revenus et donc les remboursements d'emprunts…

L'agriculture et la préservation de l'environnement

Le développement de la politique agri-environnementale du début des années 1990 s'inscrit dans une dynamique réformatrice de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette réforme préfigure la multifonctionnalité de l'agriculture mais également la dimension environnementale de celle-ci. François Bonnieux, chercheur à l'Inra, souligne que le cheminement d'une pensée agri-environnementale s'inscrit dès le Traité de Rome de 1957. Avec une lecture économique du cadre juridique et des programmes d'action au niveau européen, il relève six principes qui orientent les politiques : « le principe pollueur-

[602] Article L 311-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime, Partie législative, Livre III : Exploitation agricole, Titre Ier : Dispositions générales Chapitre Ier : Les activités agricoles.
[603] Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.
[604] Paul BONHOMMEAU, *op. Cit.*, p.32.
[605] *Ibid.*, p.35.

payeur ; la prévention ; la précaution ; l'efficacité, l'équité et la subsidiarité[606] ». Il note également que les aides à l'agriculture sont peu à peu confiées à partir de critères environnementaux qui s'ajoutent aux critères initiaux, économiques et sociaux. La notion de contrat s'intègre également progressivement à ces démarches d'aides à l'agriculture, au même titre que pour la préservation des espaces naturels.

La réforme de la politique agricole de 1992[607] introduit à grande échelle ces mesures environnementales, et ce, dans une approche contractuelle. Cette réforme permet d'adopter de nombreuses mesures pour faire de l'agriculteur un acteur principal de la préservation de l'environnement. François Bonnieux regrette néanmoins la part modeste du budget communautaire consacrée à la politique agri-environnementale (4%), concentrée sur cinq pays, dont la France (16% du budget)[608]. De plus, il rappelle le choix offert de programmes aux pays concernés, et dans lequel la France a favorisé la gestion du paysage et la protection des habitats mais dans des formes contractuelles complexes d'un point de vue administratif. La France a également opté pour un principe de réduction de la pollution sans pour autant adopter le principe de pollueur-payeur. Dans le terrain d'étude ces aides se sont concentrées sur des mesures de protection de la ressource en eau qui se traduisent par la conversion de terres arables en prairies et la réduction des intrants. Ces actions ne remettent finalement en cause la pratique intensive de l'agriculture qu'à la marge.

L'agriculture au centre des politiques de développement rural

Entre 1993 et 1995, le Ministère de l'agriculture élabore dans les Plans de Développement Durable (PDD) des scénarios, en coopération avec des acteurs principaux du monde agricole. Ces scénarii mettent en œuvre une stratégie de développement durable et confortent l'approche contractuelle. Ces PDD sont, selon François Bonnieux, « une tentative ambitieuse pour intégrer les dimensions économiques et sociales ainsi que les aspects en-

---

[606] François BONNIEUX, « Bilan critique de la politique agri-environnementale », *in* Francis AUBERT, Vincent PIVETEAU, Bertrand SCHMITT (coord.), *op. Cit.*, p.143.

[607] « La réforme de 1992 est l'aboutissement d'un processus de réflexion interne à la Commission (à partir de 1989) […]. Après de nombreuses péripéties mais aussi un rapprochement franco-allemand très révélateur du climat consensuel prévalant lors de la signature du traité de « Maastricht », un accord est conclu le 21 mai 1992. Même si elle se présente plutôt comme un document d'orientation, la réforme est, sur le fond, « révolutionnaire ». Elle fut néanmoins finalement acceptée -au bout d'un certain nombre de mois, il est vrai- par un monde agricole qui a su faire la preuve, une fois encore, de son degré de maturité. »
Source : http://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-2385.html

[608] François BONNIEUX, « Bilan critique de la politique agri-environnementale », *in* Francis AUBERT, Vincent PIVETEAU, Bertrand SCHMITT (coord.), *op. Cit.*, p.146.

vironnementaux et territoriaux dans un même programme[609] ». Ils marquent la volonté d'un développement rural intégré et préfigurent la loi d'orientation agricole de 1999 qui reconnaît le caractère multifonctionnel de l'agriculture. C'est notamment à travers les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE)[610], outil opérationnel que ces politiques agri-environnementales se mettent en place. Toutefois, Philippe Perrier-Cornet et Bertrand Hervieu regrettent que l'élaboration de ces CTE n'ait « guère fait l'objet de concertation avec les collectivités locales, qui à travers l'intercommunalité et les Pays sont pourtant engagées dans la définition de projets pour leurs territoires[611] ». La réforme de la PAC de 1999 qui a précédé de quelques mois la loi nationale, fait des problématiques environnementales le second pilier de la politique agricole commune[612].

Mais ces politiques sont peu suivies d'actions au niveau national. La complexité des mécanismes, la difficulté de suivre et d'évaluer les actions sont les raisons avancées par François Bonnieux[613]. Les CTE, contraignants et complexes, ont attiré peu d'agriculteurs, et ont revêtu un caractère individuel et ponctuel. Cet aspect a provoqué une distinction de l'espace agricole, entre des zones à fort intérêt écologique ou paysager et d'autres plus banales, et donc plus exposées à l'urbanisation. Faisant le parallèle avec les contrats Natura 2000, ouverts à un plus grand nombre d'acteurs (propriétaires fonciers, agriculteurs, collectivités, forestiers, chasseurs, associations) et rémunérés pour les actions de préservation engagées, François Bonnieux conclut à la fragilité de l'approche contractuelle. En effet, si ces contrats ne provoquent pas l'adhésion d'un grand nombre et le soutien public (financement, contrôle, sanction), l'efficacité en est limitée.

La fragilité des espaces agricoles

Jusqu'aux années 1990, l'objectif principal de la PAC est l'auto-approvisionnement des denrées alimentaires de bases dans l'Union Européenne. La réforme de 1992 et l'Agenda 2000 « ont eu des effets importants sur l'agriculture : réduction du nombre d'exploitations, baisse des revenus agricoles et baisse des reprises des exploitations après départ à la retraite des agriculteurs. Tous ces changements ont également affecté

---

[609] *Ibid.,* p.147.
[610] Titre I[er], article 4 de la loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999.
[611] Philippe PERRIER-CORNET & Bertrand HERVIEU, « *op. Cit.*, p.23.
[612] François BONNIEUX, « Bilan critique de la politique agri-environnementale », *in* Francis AUBERT, Vincent PIVETEAU, Bertrand SCHMITT (coord.), *op. Cit.*
[613] *Ibid.,* p. 158.

l'évolution des structures d'occupation du sol en France avec la baisse des surfaces agricoles. Les espaces libérés par l'agriculture sont convertis en usage boisé, [sont] artificialisés ou abandonnés sans usage[614] ». Pour les chercheurs de l'INRA qui ont réalisé l'étude sur les changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003, ces réformes font du développement rural le second pilier de la PAC. Elles replacent notamment l'agriculteur dans son rôle principal de production alimentaire sans toutefois négliger l'influence de la pluriactivité de l'agriculture dans l'aménagement du territoire. Ils établissent par ailleurs que « la perte d'usage des sols agricoles, principale cause de la déprise se fait surtout vers des pelouses d'agrément (15 000 ha/an)[615] ». Ils relèvent malgré tout que la maison individuelle reste le principal facteur de l'artificialisation des sols. Ces changements d'usage sont pour certains chercheurs « révélateurs de dynamiques d'attentes foncières ou de futures artificialisations[616] ».

Cette analyse fait écho aux situations rencontrées sur le terrain d'étude, avec des espaces délaissés, sans usage, qui deviennent pour les élus des opportunités intéressantes pour engager de nouvelles constructions.

La création d'un outil de préservation de l'espace agricole au niveau local

La loi d'orientation agricole de 1999 a également mis en œuvre les Zones Agricoles Protégées (ZAP), en réaction aux enjeux portés par le foncier agricole dans les espaces périurbains[617]. L'intention de cet outil foncier est de pérenniser les « bonnes terres agricoles » afin qu'elles n'entrent pas en compétition avec des objectifs locaux d'urbanisation. La ZAP est mise en œuvre par arrêté préfectoral et sur proposition du conseil municipal, après avis de la Chambre d'Agriculture et, le cas échéant de l'Institut national des appellations d'origine. Par ce point, elle souligne un changement d'échelle dans la protection des espaces vers des politiques plus locales. Néanmoins, ce glissement engage aussi les communes dans un réel projet de développement agricole et la mobilisation de la profession sur celui-ci. Par ce zonage, tout changement d'affectation ou de mode

---

[614] Raja CHAKIR & Anne-Claire MADIGNIER, « Analyse des changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003 », *in Économie rurale*, n° 296, novembre-décembre 2006, pp. 59-68, p.59.
[En ligne] consulté le 12 octobre 2012, URL : http://economierurale.revues.org/1920

[615] *Ibid.*, p.63.

[616] Camille CLEMENT & Patricia ABRANTES, « Préserver les espaces agricoles périurbains face à l'étalement urbain. Une problématique locale ? », *in Norois*, n° 221, 2011, pp. 67-82, p.70.

[617] José SERRANO & Gisèle VIANEY, « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *in Géographie, économie, société*, vol. 9, 2007, pp. 419-438.

d'occupation du sol qui pourrait altérer de manière durable les qualités du sol est soumis à avis de la Chambre d'Agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Toutefois, « le changement de mode d'occupation n'est pas soumis [à ces avis] lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à l'intérieur d'un plan d'occupation des sols[618] ». Le projet est véritablement aux mains des élus et des professionnels agricoles, les services de l'Etat n'étant présents que pour encadrer la démarche et l'accompagner d'un point de vue technique et juridique. Ce projet traduit un véritable engagement des élus locaux dans la préservation des espaces agricoles. Cependant, cet outil conforte aussi la prédominance du document d'urbanisme comme instrument unique de la politique locale de développement. En 2007, les géographes José Serrano et Gisèle Vianey soulignent que peu de ZAP sont approuvées ou en cours d'approbation, faute probablement de projet et d'acteurs pour les porter. Ils remarquent également que lorsque les ZAP sont présentes, « l'activité agricole est un marqueur d'identités territoriales[619] ». En préservant ces espaces, les ZAP peuvent également avoir un impact sur la forme du développement urbain, contraint par celles-ci.

L'activité agricole est témoin d'une véritable évolution législative à la fin du XX^{ème} siècle. Cette évolution porte particulièrement sur le rôle de l'agriculteur dans le développement de l'espace rural. Cependant, ce rôle se cantonne aux espaces naturels et agricoles, les espaces urbains restant la composante dominante des réflexions portées sur l'aménagement de l'espace rural et périurbain.

[618] Extrait de l'article L. 112-2.du Code rural et de la Pêche qui définit les ZAP.
[619] José SERRANO & Gisèle VIANEY, « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *op. Cit.*, p. 436.

Lotissement ouvrier

Lotissement pavillonnaire

Intégration de la nature

Omniprésence de la voiture

Urbanisation au gré des opportunités foncières

Figure 28 - Les formes du lotissement jusqu'aux années 2000

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

Ce chapitre démontre une évolution des pratiques de l'aménagement spatial de l'espace rural intégré au processus de métropolisation en cours à cette période, dans un contexte de bouleversement global de la société. Tout d'abord, dans le cadre de la décentralisation, on assiste à une transformation profonde du jeu d'acteurs, passant d'un Etat *tutélaire* à des compétences décentralisées, où l'Etat est un *accompagnateur*. En termes plus budgétaires, la décentralisation traduit un engagement financier de plus en plus important de la part des communes pour l'élaboration de leur document d'urbanisme. Cette transformation traduit un transfert progressif de compétences du niveau national vers le local. Pour Joseph Comby, lors de cette période, « le droit français de l'urbanisme a ainsi acquis, sans le vouloir, une certaine originalité, celle de s'exercer sans plan d'urbanisme[620] ». Toutefois, si la loi LOF amorce le processus de décentralisation, l'urbanisme décidé au niveau communal est peu à peu contraint par des normes et règles d'échelons supérieurs qui n'ont pas cessé de s'étoffer[621].

Pour Michel Vilain ces nouvelles règles et structures administratives issues de la décentralisation sont moteur d'un renouvellement des rapports entre l'appareil administratif d'Etat et les sociétés locales. Elles sont vectrices d'expérimentations, notamment à travers le VI[ème] Plan. Celui-ci invite à « expérimenter (…) de nouveaux modèles d'organisation des campagnes[622] ». Ce sont notamment les contrats de pays qui traduiront cette volonté, à la fin des années 1970. Malgré tout, la mise en œuvre de ces expérimentations sur l'organisation des campagnes est relative. Elles se font par exemple en marge de la politique de développement agricole qui privilégie la modernisation des structures d'exploitations et du système de production en général. A l'inverse, les politiques d'aménagement rural se concentrent principalement sur le foncier non bâti et le bâti propre aux activités rurales. En outre, les espaces ruraux métropolisés sont rapidement associés au monde urbain et à la périphérie de la ville. L'objectif de développement de ces territoires s'appuie donc sur la croissance urbaine plus que sur

---

[620] Joseph COMBY, *op. Cit.*

[621] Maurice GOZE, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *op. Cit.*

[622] VIe Plan, rapport de la Commission espace rural, Paris, Documentation française, 1970, p. 18.
Cité par Michel VILAIN, « L'expérimentation administrative en aménagement rural », *in Revue française de science politique*, n°5, 1980, pp. 959-984, p. 964.

l'évolution de l'activité agricole. La coordination entre développement rural et développement urbain dans ces territoires est balbutiante, et le document d'urbanisme est toujours celui qui domine. Le POS, est un outil généralisé à l'ensemble du territoire pour organiser l'espace urbain et à urbaniser, cependant « ses interférences avec l'économie rurale sont insuffisamment étudiées[623] ».

Jean-Claude Castel rappelle qu'à la fin des années 1990, nombreux se sont félicités du recul de l'Etat, des collectivités et des investissements institutionnels dans les opérations d'urbanisme, avec « le souvenir des déficits des zones d'aménagement concerté (ZAC) du début des années quatre-vingt-dix[624] ». Il souligne également que les investissements privés se sont pliés à la loi du marché économique et donc aux attentes des consommateurs : une maison individuelle au centre de sons jardin. Ces deux aspects font que les pratiques liées à l'urbanisation par la maison individuelle s'ancrent peu à peu dans les territoires peu denses. Ce système s'accompagne d'une législation au niveau national qui sécurise les rapports entre acquéreurs et aménageurs. Ces pratiques s'ancrent peu à peu comme LA réponse satisfaisant les besoins de ces communes, alors que l'on s'interroge déjà sur les moyens de les améliorer[625]. En observant le résultat de ces pratiques dans l'espace rural métropolisé, on constate que les POS n'ont pas réussi à préserver les espaces naturels et agricoles du mitage. D'une part, les POS n'ont pas été suivis d'une politique fiscale, pourtant prévue par la loi LOF. D'autre part, la définition des zones du règlement graphique du POS a permis les constructions résidentielles dans des espaces qui, par leurs caractéristiques, n'y étaient pas adaptés (zones N et A).

La technique du zonage est appliquée de façon prédominante durant ces années, que ce soit pour la planification urbaine, via les SDAU et les POS ; ou pour la protection des espaces naturels ou sites remarquables (ZNIEFF, monuments historiques,…). Compte tenu de la définition d'un zonage de protection, ces politiques sont souvent perçues comme contraignantes par les acteurs locaux (élus, agriculteurs notamment). Si les zonages continuent de se superposer et de générer des incompatibilités et des contradictions, les modalités de protection ont considérablement évoluées. Elles incitent de plus en plus à mener une politique de contrat, qui mobilise de plus en plus les acteurs locaux.

---

[623] CHASSAGNE Marie –Elisabeth, « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural », *op. Cit.,* p. 35.
[624] Jean-Charles CASTEL, *op. Cit.*, p.90.
[625] Gérard BAUER, *Un urbanisme pour les maisons, op. Cit*.

Jusqu'aux années 2000, l'objectif des politiques environnementales évolue. D'une volonté de préservation des espaces naturels et agricoles pour leur richesse écologique, les législations plus récentes vont plutôt vers la protection de l'activité humaine face aux aléas naturels. Pour cela, des politiques de prévention des risques et des politiques de santé publique sont engagées.

L'approche de la nature évolue également vers une considération de celle-ci comme un élément vivant. Très vite le principe de la séparation des fonctions se confond avec le zonage utilisé pour la planification. Les composantes de l'espace urbain (commerce, activité, loisir, habitat) sont distinguées au même titre que dans l'habitat, on dissocie les quartiers ouvriers, des grands ensembles, des lotissements et des centres anciens. Cette application systématisée du zonage et son foisonnement entraînent une séparation excessive des lieux. Elle génère de nombreuses critiques, notamment sur « la réduction et la simplification du réel[626] » qu'opère le zonage. Le géographe Hervé Vieillard-Baron, en retraçant l'histoire du zonage, s'interroge sur la pertinence de ce modèle d'aménagement longtemps prôné et toujours surutilisé : « la démultiplication ouvre la voie à des recoupements avec des effets de superposition de zones conduisant à des enchevêtrements quasi inextricables[627] ». Il lui accorde une certaine utilité, comme la possibilité d'une discrimination positive mais en dénonce les contraintes : trop rigide, générateur de ségrégations et de représentations négatives et préfère la notion de contractualisation qui se développe peu à peu dans les pratiques, d'abord dans le domaine de l'environnement, puis, en urbanisme.

Des tentatives d'harmonisation de la législation sont déjà à l'œuvre dans les années 1970, notamment sur la hiérarchisation des normes. De ce point de vue, le POS est déjà considéré comme le résultat d'une négociation, d'un compromis. Loin d'être un outil technique, il exprime surtout un rapport de force. Ce document est aussi l'expression d'interdictions et de sanctions, que l'on retrouve dans les règlements écrits et graphiques, au même titre que de nombreux autres zonages, ceux de protection notamment. Ces éléments critiques ont mené à une remise en cause des documents d'urbanisme établis dans le cadre de la LOF, et à leur disparition, au profit des SCoT et PLU, créés en 2000 par la loi SRU.

---

[626] Franck SCHERRER, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », *in Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, pp. 16-22.

[627] Hervé VIEILLARD-BARON, « Le zonage en question », *in Revue Projet*, n°312, 2009, pp. 56-63, p.57.

Chapitre 7 - L'intégration progressive de la notion de « Développement Durable » dans une législation de moins en moins sectorisée.

L'objectif de ce chapitre est de comprendre l'évolution de la législation depuis les années 2000, date de la première législation formulant des objectifs de lutte contre l'étalement urbain dans l'espace rural :

> « La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains traduit la volonté du Gouvernement et du Parlement de promouvoir un aménagement des aires urbaines plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable. Elle améliore aussi les dispositions d'urbanisme s'appliquant au monde rural avec le même objectif[628] ».

La loi SRU consacre le terme de développement durable[629], mis en œuvre treize ans plus tôt par le rapport Brundtland de l'ONU, et même si cette notion « ne jouit pas d'une très grande opposabilité en règle générale[630] ». Cette loi met en œuvre les Plans Locaux d'Urbanisme, nouvelle génération de document d'urbanisme à l'échelon communal. Dans une perspective plus opérationnelle, ils remplacent les Plans d'Occupation des Sols, jugés trop strictement réglementaires, et ont pour objet de favoriser un urbanisme de projet.
La loi SRU traduit une politique d'aménagement spatial du territoire plus globale et moins sectorisée. C'est le développement de *l'urbanisme de projet*, dont l'idée générale

---

[628] Avant-propos de Marie-Noëlle LIENEMANN, Secrétaire d'État au Logement dans la plaquette éditée par le CERTU pour présenter la loi SRU.
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains. De nouveaux outils pour les collectivités territoriales*, Paris La Défense, Septembre 2001.
[629] La première incursion du terme « développement durable » dans le Code de l'Urbanisme est antérieure à la loi SRU. La loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, du 4 février 1995 dite Loi Pasqua et la loi n°99-533 d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire dite loi LOADDT ou loi Voynet utilisent déjà ce terme.
[630] Pierre-Yves CADIOU, *op. Cit.*, p.32.

est de laisser plus de possibilités à l'opérateur, public ou privé, pour atteindre les objectifs de développement urbain fixés par la collectivité[631]. Cette approche rappelle les réflexions menées sur la déréglementation qui proposent de limiter la réglementation à ce qui doit être réglementé pour laisser plus de flexibilité au projet urbain. C'est ce à quoi encourage Joseph Comby, pour qui la réglementation représente un obstacle à la régulation du foncier et à la densification des espaces urbanisés existants[632].

Ce chapitre s'intéresse aussi aux législations en faveur de la protection de l'environnement. L'approche des espaces naturels dans les projets d'aménagement a largement évolué, replaçant la fonction écologique au-dessus de l'aspect esthétique. La notion de risque s'est aussi largement établie dans la réflexion, imposant de revoir les pratiques systématisées et de renouveler des modèles d'aménagement généralisés[633].

Le contenu de ces législations a aussi pour objet de poursuivre l'évolution de la pensée en écologie politique. Même si celle-ci s'est institutionnalisée dans les années 1970, elle s'insère désormais dans le paradigme de développement durable et plusieurs courants de pensée en émanent. Le Grenelle de l'Environnement transcrit cet élan politique en faveur du développement durable dans la première loi de 2009[634]. La seconde loi[635] de 2010 opère une harmonisation de l'ensemble des codes législatifs pour favoriser une politique globale.

L'objectif de ce chapitre est de construire le cadre législatif propre à ces communes de l'espace rural métropolisé pour en révéler sa complexité et ses effets spatiaux. La première partie de ce chapitre est consacrée à la période de la loi SRU jusqu'au Grenelle de l'environnement, objet de la seconde partie. La dernière occurrence met en perspective les législations à venir dans l'espace rural métropolisé, dont l'objectif est de renforcer les objectifs émis par le Grenelle. Reprenant la construction du chapitre précédent, la description des législations s'adosse à des illustrations de formes spatiales produites dans le terrain d'étude qui démontrent l'évolution de celles-ci.

---

[631] Etienne FATOME, « A propos de l'urbanisme de projet », *in* Vincent LE GRAND (dir.), *Quel droit pour un urbanisme durable ?, op. Cit.,* pp.169-178.

[632] Joseph COMBY, « Le règlement ne fait pas la ville », *op. Cit.*

[633] Philippe ESTEBE, « La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? », *in Territoire 2040,* Revue prospective de la DATAR, n°1 « Aménager le changement », 2ème semestre 2010, pp.95-98.

[634] Loi n° 2009-967 du 05 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.

[635] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.

a) 2000-2009 : vers une logique de projet

La loi SRU répond aux critiques formulées à propos du caractère réglementaire et de la pratique du zonage dans les Plans d'Occupation des Sols et les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme en les remplaçant respectivement par les Plans Locaux d'Urbanisme et les Schémas de Cohérence Territoriale. Cette évolution traduit la volonté du législateur de favoriser un urbanisme de projet au détriment d'un urbanisme réglementaire. La loi SRU a également pour objectif de simplifier le zonage des POS, abusivement démultiplié en sous-secteurs. Malgré les critiques, la pratique du zonage est maintenue dans le PLU. Pour ses défenseurs, c'est une manière de « propose[r] une rythmique d'études, de programmations et de suivis d'opérations, à laquelle peut correspondre une vision organisée du devenir collectif, […] suggérant un tout[636] ». Néanmoins, sa pratique se veut mieux encadrée et sa mise en œuvre moins systématisée, pour limiter ses « effets pervers[637] ». La loi SRU marque également un tournant en termes législatifs par son caractère pluridisciplinaire. Elle a néanmoins été amendée, notamment par la loi UH[638], pour contrer ses effets restrictifs sur l'urbanisation dans les espaces agricoles et naturels. L'approche de la préservation de la nature évolue également à travers différents textes européens et la Nature est abordée en tant que flux dans les projets d'aménagement de l'espace. Quant à l'agriculture, le développement d'une pratique plus durable caractérise cette période.

La loi SRU une vision d'ensemble de l'urbanisation et de son impact environnemental

Le contenu de la loi SRU traduit la pluridisciplinarité tandis que jusqu'ici, la législation était sectorisée par domaines relevant tous plus ou moins de l'aménagement spatial : urbanisme, habitat, transport, énergie, intercommunalité,…

Les objectifs de la loi SRU

La loi SRU est élaborée suite au constat selon lequel la collectivité ne parvient pas à maîtriser l'étalement urbain des villes. Elle témoigne d'une volonté de réintroduire la mixité sociale et générationnelle dans les espaces urbanisés, qui se développent de plus en

[636] Jean-Pierre GAUDIN, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *op. Cit.,* p.62.
[637] Franck SCHERRER, *op. Cit.*
[638] Loi n° 2003-590 du 02 juillet 2003 Urbanisme & Habitat, dite loi UH.

plus en « zones » homogènes. Elle concerne autant l'habitat, que l'environnement ou la dimension sociale de l'urbanisme. Pour cela, elle développe trois principes :

- Solidarité et partage, afin de créer une mixité dans une ville plus équilibrée et un développement cohérent des territoires,
- Développement durable et qualité de vie pour tous : le développement des villes doit se faire dans le respect de l'environnement, en pensant l'urbanisme d'une façon durable, dans une vision globale et cohérente et en donnant la priorité aux nouveaux modes de déplacements autres que les voitures.
- Nouvelle gouvernance, à travers la démocratie participative, la concertation avec les habitants et la décentralisation pour simplifier les procédures et donner plus de pouvoirs aux élus locaux dans les projets d'urbanisme.

Même si ces principes s'attachent principalement aux modalités du développement urbain en ville, l'urbanisation dans les territoires moins denses est également visée, avec de nouvelles mesures en faveur de la préservation des espaces naturels et agricoles. La forme spatiale de l'urbanisation est aussi repensée, à travers la modification du contenu des règlements écrits des documents d'urbanisme : surface minimale des terrains à bâtir et Coefficient d'Occupation des Sols (COS) notamment.

La loi SRU au niveau intercommunal

Dans le cadre de la loi SRU, le SCoT remplace le SDAU et permet en cela deux améliorations notables. Ce document de planification à l'échelle intercommunale devient quasiment obligatoire, puisque l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles terres dans les documents d'urbanisme est conditionnée à son existence pour les communes situées à proximité d'agglomérations. Cette disposition encourage au regroupement intercommunal et à la cohérence de l'action en matière d'urbanisme, qui s'organise autour de dynamiques urbaines. La cohérence d'une planification urbaine est néanmoins fragilisée dans les territoires plus éloignés des pôles urbains, qui ne sont soumis à cette obligation. Par ailleurs, le SCoT est élaboré, approuvé, et appliqué par la structure de coopération intercommunale, ce qui le distingue du SDAU mis en œuvre sous l'égide du Ministère de l'Equipement. Ce document intermédiaire, entre les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), est voulu par le

législateur comme le garant de la cohérence des opérations d'urbanisme sur un large territoire. Il conditionne donc le sens de l'urbanisation au niveau local, en imposant ses orientations aux PLU communaux, notamment dans la localisation des extensions urbaines. En ce sens, un document d'urbanisme communal ne peut prévoir de zones à urbaniser qui ne soient pas dans la logique d'urbanisation établie par le SCoT.

Les évolutions réglementaires entre POS et PLU

Même si la loi SRU a été amendée par des législations[639] pour limiter son impact sur les restrictions liées à l'urbanisation sur les terres agricoles, elle développe les grands principes d'un nouvel urbanisme, plus opérationnel que réglementaire. Dans le cadre de la loi SRU, les POS, fortement controversés, ont ainsi vocation à disparaître dans les dix prochaines années.

Au même titre que le POS, le PLU se compose d'un rapport de présentation mais il est complété par un Projet de Développement et d'Aménagement Durable (PADD). Ce dernier vise à donner une dimension prospective au PLU, ce que ne permettait pas le POS. L'objectif est de prévoir le développement de la commune sur le long terme, compte tenu de l'évolution démographique mais aussi du projet de développement souhaité par les élus. Cette démarche s'inscrit dans une volonté de limiter la rétention foncière pratiquée par les élus dans le cadre des POS, en classant uniquement en zones à urbaniser les espaces nécessaires pour mener la politique de développement décrite dans le PADD. Le règlement graphique du PLU s'organise en quatre grandes zones, dans la perspective également de stopper l'urbanisation dans des espaces qui n'y sont pas dédiés :

- Zones U (zones déjà urbanisées)
- Zone AU (zones à urbaniser)
- Zone N (zones naturelles et forestières)
- Zone A (zones agricoles)

Toutefois, la mise en place d'indices permettant des sous-secteurs réinstaure à une échelle plus fine un sous-zonage qui permet l'exception à la règle. D'une part, ces zones Nh continuent à avoir une vocation d'habitat, d'autre part, des zones U indicées catégorisent

[639] Lois n° 2003-590 du 02 juillet 2003 Urbanisme & Habitat et n° 2006-872 du 13 juillet 2006 relative à l'engagement national pour le logement dite loi ENL notamment.

les différentes fonctions de l'espace urbain. En cela, elles limitent la mixité fonctionnelle de l'espace.

Les actions de la loi SRU pour limiter l'étalement urbain

La loi SRU met en œuvre de nombreuses mesures pour favoriser la densification des espaces déjà urbanisés, comme la suppression de la surimposition fiscale en cas de dépassement de Coefficient d'Occupation des Sols (COS). Les territoires non couverts par un SCoT voient aussi leurs possibilités d'extension urbaine limitées. Pour les communes plus rurales, la loi SRU opère un réel changement dans les pratiques d'urbanisme en supprimant la taille minimale des terrains à bâtir (article 5 du règlement écrit). Cette mesure revêt deux objectifs sous-jacents. Le premier est de limiter l'étalement urbain à travers des opérations de logement ou de lotissement plus denses, dans des territoires où les surfaces des terrains à bâtir sont régulièrement supérieures à 1500m². Le second est de favoriser la mixité sociale, la surface d'un terrain à bâtir étant un moyen de sélectionner par le coût financier les futurs habitants.

Ces dispositifs ont été repoussés ou promulgués par des lois postérieures. Dès 2003, dans le cadre de la loi UH, la réglementation relative à la surface minimale des terrains à bâtir est assouplie. Elle rend aux communes la possibilité de réglementer ce point, sous couvert de contraintes techniques. Prétextant l'absence d'assainissement collectif des eaux usées, les communes de l'espace rural métropolisé maintiennent des surfaces minimales de terrains à bâtir aux alentours de 1 000m² en moyenne. Si la lutte contre l'étalement fait certainement consensus dans la classe politique, les mesures en faveur de l'encadrement de l'urbanisation nouvelle dans les espaces peu denses, où se concentrent la plus forte artificialisation des sols par la construction de maisons individuelles[640] s'en trouvent affaiblies. Ces reculs sont souvent le résultat de mobilisations des professionnels de la maison individuelle et du lotissement[641] mais aussi de mouvement de contestations des élus locaux.

[640] Pour mémoire, 53% des terrains à bâtir vendus en 2014 sont situés dans les zones rurales ou dans les unités urbaines de moins de 5000 habitants. Source : Commissariat Général au Développement durable, « Le prix des terrains à bâtir en 2014 », *in Chiffres & Statistiques*, n°685, Octobre 2015, p. 2

[641] Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement (SNAL), *Livre Blanc du foncier. Pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine. Le Snal s'engage*, SNAL, Paris, 2008, 26 p.

Des actions en faveur de la mixité sociale

La mixité sociale est assurée dans la loi SRU par l'instauration d'une proportion obligatoire de logements sociaux dans les opérations d'urbanisme. Cette mesure n'est toutefois opposable qu'aux communes dont le nombre d'habitant est supérieur à 3500 habitants[642]. Néanmoins, la loi SRU permet aux SCoT de « fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat »[643] visant à assurer la bonne répartition de l'offre d'habitat, par sa diversité de statut d'occupation et de typologie. Dans le terrain d'étude, l'élaboration du SCoT aux premières heures de la loi SRU a pris en compte cette mesure : 10 % des programmes groupés de plus de 10 logements (et 20% pour plus de 20 logements) sont réservés à la réalisation de logements locatifs aidés. En réaction à ce principe, les petites communes et les opérateurs qui y travaillent ont limité leurs projets de lotissement à 9 logements.

La loi portant Engagement National pour le Logement (ENL)[644] renforce la volonté de diversifier les formes d'habitat : aide aux collectivités pour la construction de logements ; incitation à l'accession à la propriété pour les familles modestes ; augmentation de l'offre de logements à loyers maîtrisés. Elle vise à répondre à l'évolution des besoins en logement, principalement due à l'accroissement général du phénomène de décohabitation.

De nouveaux outils pour l'urbanisme de projet

La loi SRU crée les orientations d'aménagement, annexes du PLU. Ce document graphique et/ou écrit peut « prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune[645] ». Ces orientations ne sont toutefois pas opposables lors des demandes d'autorisations d'urbanisme, les opérations se devant d'être compatibles avec celles-ci. Dans les espaces ruraux métropolisés, elles s'appliquent

[642] 1500 habitants pour les communes de l'Ile de France.
Art. 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et Renouvellement Urbains, dite loi SRU.
[643] Article 3 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et Renouvellement Urbains, dite loi SRU.
[644] Loi n°2006-812 du 13 juillet 2006 relative à l'engagement national pour le logement dite loi ENL.
[645] Article 12 de la loi n° 2003-590 du 02 juillet 2003 Urbanisme & Habitat.

particulièrement aux espaces à urbaniser, tout en proposant des aménagements peu contraignants pour les futurs opérateurs.

Le Code de l'Urbanisme prévoit aussi une évaluation triennale du PLU, autour d'un débat du conseil municipal, « sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants[646] ». Cette pratique nouvelle, par rapport aux modalités d'application du POS, incite à un dynamisme et à un renouvellement, du moins à une mise à jour régulière, des documents d'urbanisme locaux. Elle est néanmoins parfois contournée puisque certaines municipalités du terrain d'étude continuent d'appliquer un POS, certes modifié mais élaboré dans les années 1970.

De nouvelles modalités pour l'élaboration des documents d'urbanisme locaux

La transformation des POS en PLU et des SDAU en SCoT s'articule avec une nouvelle phase de décentralisation. Elle se traduit sur le terrain par une modification du rôle des acteurs mobilisés dans ce processus. Tandis que les POS des communes rurales étaient élaborés avec l'assistance des services décentrés de l'Etat (DDE), les PLU sont sous la responsabilité des communes qui missionnent un bureau d'étude privé pour élaborer le document. La Direction Départementale de l'Equipement (DDE, désormais Direction Départementale des Territoires) devient alors le garant de la conformité du document et de la procédure. La phase de « fabrication » du document est confiée à des acteurs privés, qui génère une relation client/prestataire, entre la municipalité et le bureau d'étude. Les conséquences sont diverses. Cette nouvelle pratique questionne tout autant les compétences des bureaux d'études missionnés, que le contenu des documents et leur cohérence dans une planification plus générale, à l'échelle départementale. Sur ce point, la compatibilité des PLU avec le SCoT doit assurer l'harmonisation des politiques d'aménagement urbain, mais se heurte souvent aux volontés des élus municipaux. Sur le terrain, les bureaux d'études qui travaillent sur les documents d'urbanisme sont souvent les mêmes, engagés suite aux recommandations des villages voisins. Sur le terrain d'étude, trois types de professionnels sont présents, avec des spécificités particulières pour chacun. La première catégorie rassemble des bureaux d'étude en urbanisme

[646] Article L.123-12-1 du Code de l'Urbanisme.

d'envergure régionale voire nationale, avec une certaine distance vis-à-vis du territoire et des relations parfois compliquées avec les élus de ce fait (méconnaissance du site, interlocuteurs interchangeables). Ces derniers ont œuvré dans les communes du centre de l'intercommunalité et en proche périphérie de l'unité urbaine. Pour les petites communes, le choix se porte plutôt sur deux autres types de professionnels locaux : le géomètre ou le bureau d'études en urbanisme local. Ils sont retenus suite au travail qu'ils ont réalisé dans les communes environnantes ou par continuité, s'ils ont déjà travaillé dans le cadre d'actions d'urbanisme menées au sein de la commune (opération d'urbanisme, modification ou révision de documents) à la satisfaction des élus.

Les attitudes adoptées dans les communes étudiées

Sur les vingt communes de la CCEMS dotées d'un document d'urbanisme local, seules deux ont fait le choix de missionner un architecte-paysagiste, le même, choisi par appel d'offre pour la première puis par recommandation pour la seconde. Il s'agit pour les deux communes d'un PLU qui a été élaboré dans les années 2005. Les deux élus ont pris cette option en justifiant une approche paysagère de leur territoire communal, dans une logique de préservation du cadre de vie, autant architecturale qu'environnementale. Ce bilan illustre l'ancrage important des professionnels et la difficulté de renouvellement dans les compétences mobilisées pour élaborer les documents d'urbanisme. Les élus privilégient plutôt la sécurité juridique, dans la crainte d'une erreur de procédure ou d'un recours, plutôt que l'approche sensible du développement urbain, autour de l'intégration paysagère et de la forme bâtie. Si, avant la loi SRU on pouvait parler d'un aménagement concerté mais sous l'égide de l'Etat, qui participait activement à l'élaboration des POS, la situation est bouleversée pour les PLU. Il s'agit de l'initiative de la commune qui réunit des acteurs concertés (les habitants, les associations locales), des acteurs consultés (les associations agrées) et des acteurs associés (les personnes publiques associées, dont l'Etat fait désormais partie).

Bilan de la loi SRU sur les pratiques d'urbanisme

La loi SRU est porteuse de nombreuses innovations et prend en compte, selon Maurice Goze, le processus de métropolisation, à travers une stratégie qui favorise la cohésion et

la solidarité territoriales[647]. Elle offre également la possibilité aux collectivités de faire participer les futurs propriétaires aux frais de viabilisation de leur terrain, par la Participation pour Voie Nouvelle et Réseaux (PVNR). Cette pratique est assez nouvelle, puisque jusqu'ici ces travaux étaient à la charge de la commune et donc financés par les habitants déjà installés. Elle n'est cependant pas appliquée dans les communes du terrain d'étude. La TLE est certes toujours appliquée mais elle est désormais répartie entre les différentes communes de l'intercommunalité dans cette logique de solidarité territoriale.
Enfin, la loi SRU renforce la participation citoyenne lors de l'élaboration des documents d'urbanisme autour d'une concertation et non plus d'une simple consultation. Dans une logique de projet, la loi SRU a voulu opérer des mesures de simplification de la règle. Les législations qui ont suivi ont également participé à harmoniser ces nouvelles pratiques avec le processus de décentralisation.
Cette période traduit le renforcement de l'intercommunalité dans le champ de l'urbanisme, où l'Etat devient un animateur, garant et régulateur des volontés politiques des élus locaux. Toutefois, la liste des documents de planification supra-communaux auxquels le document d'urbanisme communal doit se conformer ne cesse de s'allonger, ce qui, paradoxalement, laisse le sentiment aux élus d'être peu à peu dépossédés de leurs compétences.

En renforçant la diversité des sujets traités par les documents d'urbanisme (cohésion sociale, transports, cadre de vie…) la loi SRU a fait évoluer le rôle des élus locaux, au même titre que les décennies précédentes qui ont mis en œuvre la décentralisation. Pour Romain Melot, « de gestionnaires de l'occupation des sols ceux-ci se retrouvent de plus en plus dans la situation d'avoir à assumer le choix politique d'un véritable projet de territoire, impliquant une redéfinition spatiale de l'action publique dans sa diversité[648] ». Il ajoute que ces derniers doivent rendre compte d'une politique territoriale cohérente, exprimée au sein des documents d'urbanisme locaux, mais avec des « outils juridiques conçus initialement dans un cadre d'intervention limité[649] ».

---

[647] Maurice GOZE, « La stratégie territoriale de la loi S.R.U. », *in Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°5, décembre 2002, p. 761-776.
[648] Romain MELOT, *op. Cit.*, p.178.
[649] *Idibem.*

Le passage d'une dimension strictement foncière (POS) à une dimension plurielle des documents d'urbanisme (PLU) s'explique par la mise en œuvre de nombreuses lois thématiques pendant les années 1990 et 2000 dans de divers domaines : loi Paysage, loi sur l'eau, consommation énergétique[650], risques industriels et naturels[651], préservation de l'agriculture[652]… qui participent désormais à la pensée sur l'aménagement du territoire.

De la loi SRU au Grenelle de l'Environnement : la préservation des espaces naturels au niveau local

Les années 2000-2010 sont marquées par une série de mesures prises au niveau européen en faveur des espaces non bâtis, comme la charte de l'Environnement de 2004[653] ou la Convention Européenne du Paysage, ratifiée par la France en 2006[654]. Ces textes abordent la question des espaces naturels dans des dimensions plurielles : écologique, environnementale, sociale, culturelle.

Les différentes approches de la préservation des espaces naturels

Pour certains, « le droit à la sauvegarde des espaces naturels se caractérise par sa richesse récente ; c'est moderne et presque complet, puisqu'il appréhende pratiquement toutes les manifestations humaines susceptibles de modifier l'environnement[655] ». Si la charte de l'Environnement s'intéresse plus largement aux questions relatives à la gestion des ressources et à la santé publique, la Convention Européenne du Paysage s'attache à la valeur immatérielle du cadre de vie. Elle est voulue comme la garante des paysages du

---

[650] « La politique énergétique repose sur un service public de l'énergie qui garantit l'indépendance stratégique de la nation et favorise sa compétitivité économique. Sa conduite nécessite le maintien et le développement d'entreprises publiques nationales et locales dans le secteur énergétique. Cette politique vise à :
– contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement ;
– assurer un prix compétitif de l'énergie ;
– préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre ;
– garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie.
L'Etat veille à la cohérence de son action avec celle des collectivités territoriales et de l'Union européenne selon les orientations figurant au rapport annexé. »
Source : Titre Ier, Stratégie énergétique nationale, Article 1er de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique dite loi POPE.

[651] Loi n° 2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

[652] Loi n° 99-574 d'orientation agricole.

[653] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

[654] Décret no 2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000.

[655] J-P. FORGET, Yves JEGUZO Y., G. SIMON, « Comment utiliser le droit à la sauvegarde des espaces naturels ? », *in* Michel ARROU-VIGNOD (dir.), *op. Cit.*, p.67.

quotidien et constitue en cela une nouvelle approche : jusqu'ici, les actions de préservation étaient surtout attribuées aux sites remarquables. Elle offre un droit au paysage pour tous, dans leur quotidien, quel que soit l'environnement : « Reconnaissant que le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien[656] ».

L'intégration de la forêt dans le projet d'aménagement d'un territoire

En France, la loi sur la forêt de 2001, préconise une gestion durable des forêts par un éco label et rappelle le rôle primordial de l'utilisation du bois pour le chauffage dans la diminution des gaz à effet de serre[657]. En cela, elle renforce la nécessité de préserver ces espaces forestiers mais également d'en prévoir une gestion durable et maîtrisée. Elle incite également la profession à participer à l'aménagement du territoire, et ce, à deux échelles différentes : celle du paysage et celle de la construction.

Les ingénieurs en aménagement rural, Didier Boutet et Marc-André Philippe soulignent le rôle des petites propriétés forestières dans l'aménagement du territoire. Ils abordent la manière dont leur exploitation peut être intégrée dans un projet plus global, soucieux de la préservation de la biodiversité. Par leur analyse, ils dénoncent deux freins à l'exploitation des petites propriétés forestières. D'une part, les EBC, protection d'échelon communal, figent l'exploitation de la ressource puisqu'elle la soumet à des autorisations qui nécessitent une professionnalisation de ces petits propriétaires. D'autre part, la loi de 2001 prévoit l'ouverture au public des forêts, ce qui, selon eux, « favorisera indirectement le phénomène de dégradation, et la collectivité, qui peut déjà entretenir le bien privé, finira par l'acquérir [658]». Au lieu d'une approche réglementaire, les deux chercheurs proposent une démarche contractuelle, appuyée sur le conseil en développement et sur la base du volontariat. Selon eux, ce type de démarche offre « plus d'efficacité dans la gestion, plus de souplesse dans le marché foncier forestier, un meilleur équipement structurant le massif, une meilleure prévention des risques, un accueil organisé[659] ». La démarche se rapproche en cela des dispositifs privilégiés pour la gestion des autres

[656] Extrait du préambule de la Convention Européenne du Paysage.
[657] Article 7 de la loi n° 2001-602 du 03 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.
[658] Didier BOUTET & Marc-André PHILIPPE, *op. Cit.,* p. 207.
[659] *Ibidem.*

espaces naturels protégés pour leur biodiversité (type Natura 2000). La mobilisation des propriétaires fonciers impose une intégration de la gestion de ces espaces dans un projet de développement du territoire plus global. L'échelon de la commune ou de l'intercommunalité semble ici se présenter comme un niveau d'échanges et de négociation adapté pour mettre en œuvre ces mesures.

Des outils de préservation des espaces naturels lors de la planification et en phase opérationnelle

Au niveau local, les outils de protection des espaces naturels sont développés pour offrir aux collectivités une meilleure maîtrise du foncier détenu majoritairement par des propriétaires privés. Ces outils s'articulent autour du PLU qui reste, au même titre que le POS, le document principal, qui prévoit et organise le développement du territoire communal. Dans les communes de l'espace rural métropolisé, où les espaces non bâtis dominent par leur superficie l'espace habité, le PLU revêt peu à peu un caractère pluridisciplinaire, même s'il reste réglementé par le Code l'Urbanisme.

Outre les zonages U, UA, N et A, la commune peut ajouter au règlement graphique du PLU des protections complémentaires relatifs à certains espaces[660] :

> « b) Les secteurs où les nécessités (…) de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels (…) justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols;
>
> c) Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées ;
>
> d) Les emplacements réservés (…) aux espaces verts, en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires ;
>
> h) Les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique (…) ; »

[660] Article R. 123-11 du Code de l'Urbanisme.

La nomenclature de ces protections complémentaires reprend d'une certaine façon le zonage des POS : NC pour la protection sol et sous-sol ; ND pour la protection contre les nuisances. Des références diverses à la notion de protection de la ressource naturelle figurent dans ces protections complémentaires. Ces dernières concernent tout autant les risques naturels ou industriels que la richesse écologique du site. Au même titre que dans les POS, cette diversité de protection génère aussi des cohabitations parfois discutables, où les zones de traitement de déchets urbains s'implantent dans un espace naturel. Dans tous les cas, ces mesures orientent l'urbanisation, lorsque celle-ci est permise.

Ces nuances permettent aussi à la commune d'établir différents niveaux de protection, plus ou moins restrictifs, allant de l'inconstructibilité totale à la vision d'un projet de développement à caractère écologique à travers une ZAC. Néanmoins, dans les communes de l'espace rural métropolisé, les opérations nouvelles sont souvent conduites par des aménageurs privés, sous forme de lotissement. Dans ce cas, la collectivité est l'organe qui délivre l'autorisation mais participe peu à l'élaboration du projet, à l'inverse d'une ZAC.

La maîtrise foncière communale : un enjeu de préservation des espaces naturels

Les emplacements réservés sont aussi un moyen, à l'échelle de l'îlot, de préserver ou de réintroduire la nature dans les zones U de la commune, puisqu'ils peuvent être définis pour créer un espace vert. Cependant, il n'existe pas de définition *stricto sensu* des espaces verts[661] dans le Code de l'Urbanisme comme on peut le trouver pour les EBC[662] : la nature de ces espaces et leur réalisation dépendent alors des sensibilités locales à ces problématiques.

En revanche, l'emplacement réservé donne le droit au propriétaire du terrain visé par ce zonage d'exiger l'acquisition de son bien par la commune ou la collectivité dès l'approbation du document. Il lui est également possible d'obtenir un permis de construire précaire, même si le bénéficiaire ou son ayant droit devra enlever sans indemnité la construction et remettre, à ses frais, le terrain en l'état dès la première demande du bénéficiaire de la réserve ou de l'expropriant[663]. Ces conditions exigent de la collectivité une maîtrise foncière et des moyens financiers pour mener à bien ces acquisitions foncières.

---

[661] Seule la région Ile-de-France est dotée d'une Agence des espaces verts prévue à l'article L. 4413-2 du code général des collectivités territoriales.

[662] Le titre III de la partie législative du Code de l'Urbanisme dédié aux espaces boisés.

[663] Article L433-3 du Code de l'Urbanisme.

Même si ces outils permettent à la collectivité locale des actions directes de préservation des espaces naturels, elles restent sous le contrôle des échelons supérieurs, puisqu'elles sont soumises au « porter à connaissance » des services de la Préfecture et à la conformité des orientations du SCoT. Ce dernier par ailleurs, dans le cadre de son document d'orientation et d'objectifs peut fixer « des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation[664]. »

Une préservation par la négociation avec les propriétaires privés

D'autres possibilités permettent aux collectivités locales de mener une politique de préservation des espaces naturels dans une démarche d'acquisition foncière. Dans le cadre d'une opération d'urbanisme menée par une collectivité locale, un terrain à bâtir peut être proposé à un propriétaire d'un espace boisé qui consent à céder gratuitement ce dernier[665]. Dans ce cas, « l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics s'engagent à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public[666] ». Il s'agit alors d'un système de compensation et de négociation pour rendre public les espaces naturels boisés. Ces mesures compensatoires sont aussi possibles dans le cadre d'emplacements réservés. Si le propriétaire d'un terrain situé partiellement dans un emplacement réservé accepte de céder gratuitement cette partie à la collectivité bénéficiaire de la réserve, il peut « être autorisé à reporter sur la partie restante de son terrain un droit de construire correspondant à tout ou partie du coefficient d'occupation du sol[667] ». Des mesures sont mises en œuvre pour inciter la collectivité locale à préserver le foncier non bâti, mais cela l'incite à en devenir propriétaire et à en supporter la gestion. Aucune de ces mesures n'a été abordée par les élus locaux lors des entretiens et l'on peut être en mesure de s'interroger sur plusieurs points :

- la connaissance de ces différentes possibilités par les bureaux d'études qui accompagnent les municipalités dans l'élaboration des documents d'urbanisme,
- le degré de volonté des élus pour mener ces actions,
- les moyens humains et financiers dont disposent ces communes pour les assumer.

[664] Article L122-1-5 du Code de l'Urbanisme.
[665] Article L130-2 du Code de l'Urbanisme.
[666] Article L130-3 du Code de l'Urbanisme.
[667] Article R123-10 du Code de l'Urbanisme.

Dans la continuité de ces protections sous forme de secteurs, mais en lien avec l'urbanisation, la commune peut aussi apporter une protection plus globale, sur un territoire inscrit en zone N ou A[668]. Cette protection globale se justifie par la recherche d'une cohérence en évitant des atteintes trop nombreuses à cet espace : portails, clôtures, chemins… Elle évite le morcellement de la propriété foncière puisqu'elle donne au Maire le pouvoir de s'opposer à une division volontaire d'une emprise foncière si celle-ci compromet gravement le site, ses qualités paysagères ou son équilibre biologique. Elle assure en outre la conservation d'ensembles naturels homogènes par une gestion et une maîtrise du foncier non bâti concertées. Cet article, indépendant du document d'urbanisme, rend la commune active en matière de protection des espaces naturels qui se trouvent dans son territoire. Même si elle évite l'obligation d'achat du terrain par la collectivité, comme cela se doit dans le cadre d'emplacements réservés, cette démarche peut toutefois générer une situation conflictuelle entre propriétaire et collectivité.

Les nouvelles approches des espaces naturels

D'un point de vue scientifique, le discours évolue également vers le concept « d'écosystème humain total », comme le suggère l'écologue israélien Zev Naveh[669]. Cette approche permettrait la « compréhension des processus d'auto-organisation et de coévolution de la nature et des sociétés humaines[670] ». Cette idée se développe dans une démarche éthique des relations entre l'évolution du monde vivant et celle de l'espèce humaine. Elle se traduit dans les politiques environnementales par l'introduction de deux notions, celle de *connectivité écologique*[671] à la toute fin des années 1990 ; puis celle de *Trames Vertes et Bleues* (TVB), dans le cadre du Grenelle de l'Environnement.

---

[668] « Dans les parties de commune nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, le conseil municipal peut décider, par délibération motivée, de soumettre, à l'intérieur de zones qu'il délimite, à la déclaration préalable prévue par l'article L. 421-4, les divisions volontaires, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière, par ventes ou locations simultanées ou successives qui ne sont pas soumises à un permis d'aménager ».
Article L111-5-2 de Code de l'Urbanisme

[669] Zev NAVEH, « The total human ecosystem: integrating ecology and economics »*in Bioscience,* 50(4), 2000, pp.357-361. Cité par Patrick BLANDIN, *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, *op. Cit.*, p.54.

[670] Patrick BLANDIN, *op. Cit.* p.54.

[671] « Le terme de corridor, utilisé en écologie du paysage est adapté à l'identification des déplacements d'une espèce donnée pour autant, il sous-entend une identification claire et cartographiable des éléments du paysage, et une immuabilité des itinéraires des processus écologiques qui paraissent difficilement compatibles avec les fonctions recherchées. Ainsi la traduction de ce terme en droit implique forcément, […] un déplacement terminologique. Le terme « corridor écologique » ne concerne pas un type particulier

Cette approche conduit à aborder la Nature en termes de flux, comme une composante du milieu qui n'est pas figé. Pour la chercheuse en droit de l'environnement Marie Bonnin, « l'aménagement du territoire, qui était dans un premier temps limité à l'organisation spatiale du développement économique, prend désormais en compte parmi ses objectifs la gestion de l'environnement et, plus précisément, la gestion de la faune sauvage[672] ».

La loi LOADDT marque le début de cette nouvelle approche[673], dont la mise en œuvre est prévue par une voie plus contractuelle que réglementaire et préfigure les TVB du Grenelle de l'Environnement. L'objectif est également que ce réseau soit intégré dans les documents d'urbanisme opérationnel au niveau local, et notamment les SCoT. C'est un échelon qui semble plus adapté que la commune pour assurer une cohérence dans l'action pour ces réseaux qui font fi des périmètres institutionnels. Pour mener à bien cette politique de protection des fonctions écologiques, Marie Bonnin met en avant le fait que les collectivités territoriales engagées dans cette démarche ont favorisé la coopération et la participation du public. Elle rappelle également que des outils à disposition des collectivités existent déjà pour préserver ces corridors écologiques : classement en zone Naturelle des berges des cours d'eau sur une largeur de 10m, préservation de réseaux bocagers existants par un zonage et une identification… Toutefois, pour la chercheuse, les « différentes expériences montrent que l'utilisation de documents de planification non contraignants est particulièrement adaptée[674] ». Ce processus favorise une démarche de projet qui mobilise l'ensemble des acteurs concernés, et des dispositifs contractuels plutôt que des dispositions réglementaires applicables aux acteurs concernés.

---

d'habitats naturels ou semi-naturels, il n'est pas non plus rattaché à une longueur ou à une largeur spécifique. Cette ambiguïté participe d'ailleurs aux questionnements juridiques relatifs à cet outil. […] Les corridors sont avant tout un moyen d'assurer les migrations. »
Marie BONNIN, « Prospective juridique sur la connectivité écologique », *in Revue juridique de l'Environnement*, 2008, n° spécial, pp.167-178, p168.

[672] Marie BONNIN, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *op. Cit.,* p.67.

[673] « Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale (…) Il identifie les territoires selon les mesures de gestion qu'ils requièrent, ainsi que les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser. »
Source : Article 23 de la loi n°99-533 d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire dite loi LOADDT ou loi Voynet et portant modification de la loi LOADT du 25 juin 1999.

[674] Marie BONNIN, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *op. Cit.,* p.68.

De nouvelles compétences pour le champ de l'aménagement du territoire

Cette conception modifie profondément le rapport entre Homme et Nature. Elle conduit à intégrer la biodiversité dans les projets de sociétés, quel que soit le niveau d'intervention. Les écologues sont sollicités, notamment pour apporter leurs éclairages sur les actions à mener, tant dans une dimension scientifique que sociale. Contrairement aux outils de préservations issus de réflexions sur la préservation des espaces naturels plus anciens, l'approche par les réseaux écologiques impose d'aborder ces questions tant au niveau international qu'au niveau local (écosystème), pour mener des actions adaptées.

Les travaux d'Agnès Fortier, sur la mise en œuvre de la TVB dans la Région Nord-Pas-de-Calais[675], mettent en lumière deux problèmes. Le premier porte sur la coordination des périmètres choisis au niveau régional avec les préoccupations identifiées à un niveau plus local, communal ou intercommunal. Le second concerne la dimension plurifonctionnelle de la TVB, qui implique de concilier de nombreux enjeux de développement parfois contradictoires (activités de tourisme et de loisirs vs préservation des écosystèmes naturels par exemple). Elle s'interroge en outre sur l'identité des porteurs de ce type de projet, compte tenu de la diversité des acteurs mobilisés par ces questions et sur le choix du niveau d'intervention pour assurer la cohérence de l'action. Elle propose l'idée de « territoire-réseau », qui « induit une représentation du territoire qui transcende les frontières : frontières administratives dues aux découpages territoriaux, y compris entre les États, et frontières dues aux politiques sectorielles perpétuant la dichotomie rural/urbain en dépit de l'homogénéisation des modes de vie[676] ».

Cette nouvelle représentation invite les collectivités à revoir entièrement leur approche de l'aménagement du territoire, et par là-même les documents d'urbanisme. Dans cette nouvelle approche, ce n'est plus la nature qui subit les insurrections du développement des sociétés humaines mais la nature qui dicte les modalités de l'aménagement du territoire pour l'Homme.

[675] Agnès FORTIER, *op. Cit.*
[676] Agnès FORTIER, *op. Cit.*

De la multifonctionnalité de l'agriculture à l'agriculture durable

La définition de l'agriculture dans la législation française est récente. Elle date de la fin des années 1980[677]. En complément des activités agricoles liées à l'exploitation du sol, s'ajoutent d'autres activités qui ont évolué avec le temps : déneigement pour le compte des communes, cultures marines, activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques, production d'énergie renouvelable (biogaz, électricité, chaleur par la méthanisation)…

La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et son incidence sur les politiques publiques

L'ingénieur et juriste agricole Paul Bonhommeau constate qu'il s'agit « d'une définition "physique" de l'activité agricole et non pas économique (à quelles fins peuvent être exercées ces activités ?), ni professionnelle. Elle ne prend en considération l'exploitant agricole et son entreprise (sans les définir), que pour "préciser" les activités ne relevant pas directement de l'acte de production[678] ». La définition de l'activité agricole dans la législation démontre néanmoins l'évolution du rôle de l'agriculteur. Finalement, elle ne se résume pas à « l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal » comme le précise le Code rural[679].

La décentralisation à l'œuvre depuis les années 1970 a par ailleurs octroyé aux conseils généraux et régionaux de nouvelles compétences dans le domaine agricole. Ces interventions du niveau local se traduisent notamment par des aides et subventions que l'agronome et docteur en économie Marc Guérin[680] distingue en deux catégories :

- celles centrées sur le secteur : compétitivité de l'exploitation, réduction des risques et des incertitudes ;
- celles élargies au développement local : aménagement de l'espace et biodiversité, compétitivité des produits, diversification de l'économie rurale.

---

[677] L'art. L.311-1 du Code rural précise que « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ».
[678] Paul BONHOMMEAU, *op. Cit.*, p.31-32.
[679] Article L 311-1 du Code Rural et de la Pêche maritime.
[680] Marc GUERIN, « Politiques de développement rural centrées sur l'agriculture et les collectivités territoriales », *in* Francis AUBERT, Vincent PIVETEAU, Bertrand SCHMITT (coord.), *op. Cit.*, p.190.

Pour cet auteur, l'enjeu du développement de ces politiques locales est double. Il s'agit d'une part d'assurer « la diffusion des dispositifs et la mise en cohérence des politiques quelle que soit leur origine (Union Européenne, Etat, collectivité territoriales)[681] ». D'autre part, l'objectif de ces institutions est de développer une démarche intégrée de ces politiques, en veillant au décloisonnement qui peut persister entre les organismes mobilisés par celles-ci.

Ces évolutions accompagnent la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'activité agricole. Cette multifonctionnalité apparaît pour certains comme une opportunité de renouveau de l'agriculture. C'est notamment son rôle dans les politiques publiques relatives à l'aménagement du territoire et à la maîtrise du foncier qui est avancé :

> « La production agricole n'est plus seulement régie par le marché et les régulations sectorielles, mais par des contrats et des réglementations définies par des acteurs non agricoles, notamment dans le cadre de politiques territoriales, environnementales ou agricoles[682]. »

La profession agricole se place alors comme un acteur incontournable dans les processus de régulation du foncier. Plus généralement, les agriculteurs s'apparentent à des gestionnaires des externalités nécessaires à l'urbanisation : gestion des eaux usées et des déchets urbains, coupure verte et *paysagement* du cadre de vie des citadins.

Les divergences de points de vue au sein même de la profession

Cette mutation de la profession est principalement décrite dans la loi d'Orientation Agricole de 1999[683] qui traduit en outre de nouveaux partenariats entre collectivités locales et profession agricole. Néanmoins, pour certains chercheurs, « les institutions en charge du développement agricole ont une stratégie défensive pour construire ce partenariat avec le territoire, car elles agissent sur un modèle normatif (l'efficacité technique et économique, l'assurance-qualité) et avec des modes de pensée qui intègrent peu les valeurs et les représentants de la société civile et du territoire[684] ».

La reconnaissance juridique de la multifonctionnalité impose donc à la profession agricole de revoir également son propre fonctionnement. Pour certains de ses

---

[681] *Ibid.*, p.197.
[682] Cécile BERNARD, Annie DUFOUR et Marie-Alix ANGELUCCI, *op. Cit.*, p. 70.
[683] Loi n° 99-574 du 09 juillet 1999 d'orientation agricole.
[684] Cécile BERNARD, Annie DUFOUR et Marie-Alix ANGELUCCI, *op. Cit.*, p. 82.

représentants, l'agriculture est vue comme une activité économique. La multifonctionnalité est donc perçue comme une menace, qui remet en cause les fondements de leurs pratiques[685], notamment à travers la dispersion de l'activité.

On relève donc deux approches assez différentes de l'agriculture. La première est dite « intégrée », considérant tous les objectifs assignés à l'agriculture en France, tandis que la seconde est sectorielle et se rapporte à la valeur nourricière de la production agricole.

Même si les représentations de l'agriculture sont différentes, voire contraires, pour ces deux catégories, elles ont toutes deux la volonté de préserver l'activité agricole et l'espace qui en découle. Pour chacun d'entre eux, l'agriculture est un secteur fortement soumis aux problématiques liées au développement durable, notamment au regard des dysfonctionnements socio-économiques et écologiques générés par les pratiques contemporaines[686].

Dans l'objectif de préservation des espaces agricoles, deux tendances se dessinent[687]. D'une part, il s'agit de préserver la valeur nourricière de l'activité. Cet enjeu s'intéresse à la capacité de production des sols, face à son artificialisation et à l'augmentation de la population. D'autre part, l'objectif est de protéger la biodiversité de ces espaces, ce qui implique des pratiques agricoles plus durables, respectueuses de l'environnement. Tandis que les premiers ont une vision de rentabilité et de productivité, les seconds fondent leurs visions sur des pratiques plus anciennes. Ces dernières rappellent celles de la paysannerie, construite autour d'une société rurale aux modes de vie spécifiques. La traduction spatiale de ces deux pratiques est également différente, au même titre que leur intégration à l'espace habité qui les environne.

Un usage de l'espace agricole mieux défini

La loi SRU a clarifié les constructions ou installations admises dans les zones agricoles. L'article de la partie réglementaire du Code de l'Urbanisme est ainsi modifié, et autorise uniquement en zone A « les constructions et installations nécessaires aux services publics

---

[685] Patrick MUNDLER, « Multifonctionnalité de l'agriculture et développement rural », *in Economie et Humanisme*, n°362, octobre 2002, pp.64-68.

[686] Marcel JOLLIVET, *Pour une science sociale à travers champs : Paysannerie, ruralité, capitalisme (France XX^ème siècle),* Arguments, Paris, 2001, 420 p.

[687] Matthieu BACCHIALONI, « Quelle agriculture pour les espaces périurbains ? », *in Labyrinthe,* n°9, 2001, pp. 79-90.

ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole[688] ». Par cette décision, la loi SRU met fin à la construction d'habitation nouvelle en zone A, sauf si celle-ci est nécessaire à l'exploitation agricole. Les agriculteurs ont toujours la possibilité de réaliser des logements et certains utilisent ce droit pour : construire des maisons individuelles destinées à leurs enfants ; devenir propriétaire bailleur ; ou encore revendre ces logements quelques années plus tard.

La loi SRU ne précise toutefois pas les possibilités d'évolution des constructions existantes, tant en termes d'extension que de changement de destination. La loi UH en 2003, à travers la méthode dite de « pastillage », permet de délimiter des bâtiments pouvant changer de destination en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial[689]. Elle ne permet toutefois pas leur surélévation et leur extension, limitant les possibilités de réemploi de ces constructions, que ce soit par l'agriculteur lui-même ou par un futur acheteur. Ces mesures ont souvent pour conséquences l'abandon de bâtiments agricoles difficiles à transformer sans extension et/ou surélévation. D'autres exploitant, en s'appuyant sur la multifonctionnalité agricole trouvent un nouvel usage à ces constructions et pérennisent le patrimoine local.

Les conséquences paysagères et architecturales de ces nouveaux dispositifs

Ces nouvelles pratiques traduisent sur le terrain une évolution à la fois spatiale et architecturale. On assiste à la délocalisation progressive des exploitations agricoles, des espaces habités vers les zones agricoles. Cette migration de l'activité déstructure les organisations existantes. D'une part, le bâti agricole existant est enchevêtré dans ces espaces habités et souffre d'une complexité quant à son réemploi. D'autre part, le bâti récent construit dans les périphéries agricoles, se manifeste visuellement dans le paysage par ses proportions. Le devenir des premiers se heurte à l'intégration paysagère des seconds.

Les élus disposent néanmoins d'outils, s'ils souhaitent mettre en œuvre une politique de développement agricole hors des villages, et permettre la transformation du bâti ancien, imbriqué dans le noyau urbanisé de la commune. La loi sur le développement des

[688] Article R. 123-7 du code de l'Urbanisme après loi SRU.

[689] Article L123-3-1 du code de l'Urbanisme : « Dans les zones agricoles, le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole. »

territoires ruraux de 2005 autorise par exemple les communes à fixer des règles d'éloignement différentes de celles du droit commun entre les bâtiments d'habitation et les bâtiments d'exploitation agricole[690]. Par la technique du pastillage, les élus peuvent aussi identifier des ensembles architecturaux à préserver dans leur intégrité. En maîtrisant ces dispositions, la commune décide de préserver l'activité agricole et la structuration spatiale de son territoire.

Plus récemment, si la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine renforce pourtant globalement le rôle de l'architecte dans l'acte de bâtir, elle admet toutefois une exception en ce qui concerne les paysages agricoles. Pour les constructions agricoles nouvelles, elle modifie la loi sur l'architecture en fixant le recours à l'architecte pour des surfaces de plancher supérieures[691] à 800m². Par cette décision, elle laisse libre court aux constructeurs spécialisés pour concevoir la forme bâtie, l'implantation de la construction et le choix du site. Les Chambres d'Agriculture s'improvisent ainsi assistants à maîtrise d'ouvrage pour ces projets[692]. L'insertion paysagère voulue par la loi Paysage et le projet architectural sont alors relégués au second plan, derrière l'aspect fonctionnel et économique de ces constructions. L'architecture agricole contemporaine n'est donc pas confiée aux architectes. Ces bâtiments dénués de dimension esthétique contrastent avec l'architecture rurale plus ancienne[693], dotée d'un savoir-faire spécifique, lié à l'usage (de savoirs et de connaissances) et dont l'exercice diffère de l'architecture académique.

L'articulation de ces nouvelles règles face aux situations préexistantes

Pour compenser les restrictions de développement urbain dans les zones agricoles, de nombreuses municipalités ont mis en place dans leur PLU un zonage spécifique. Intitulé Nh ou Nu, le règlement écrit de cette zone se rapproche de celui des zones U. Les

---

[690] Article 79 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

[691] Article 82 de la loi n°2016-925, du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (loi LCAP) qui modifie l'article 4 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture et les articles L431-3 et R431-2 du Code de l'Urbanisme.

[692] Offre proposée sur le site de la Chambre d'Agriculture de l'Eure consulté le 19 octobre 2017 : http://www.chambre-agriculture-27.fr/enregistrements-locaux/interface/menus/menu-plan-de-site/chambres-dagriculture/prestations-a-trier/agriculteurs/optez-pour-le-conseil-batiment/

[693] Jean-Philippe GARRIC « Vers une agritecture : pour une histoire des constructions agricoles », *in* Johanna SERY & Frédéric SAUNIER (dir), *op. Cit.*, pp. 46-60.

extensions, les changements de destination, voire les constructions nouvelles, sont de nouveau autorisées dans des secteurs censés être classés en zone N.

Ces interprétations font des zones naturelles et agricoles des espaces où les exceptions sont trop nombreuses et souvent variables d'une parcelle à l'autre[694]. Ce « pastillage » ou « micro-zonage », qui favorise la dispersion urbaine et le mitage, représente un contournement avéré de la législation. Pour certains, il peut être qualifié de « doctrine ministérielle[695] ». En 2011, les géographes Geneviève Pierre et Yvon Le Caro[696] étudient les usages et les représentations des terres agricoles dans les documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU) de communes rurales du Grand Ouest français. Ils concluent à l'absence de prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture dans ces documents, dont les impacts économiques relèvent, pour les élus, « de plus hautes sphères ». Les auteurs constatent également des divergences dans les représentations de ces espaces, entre cadre de vie et production agricole. Ils regrettent le caractère figé de ces documents qui entérinent de manière souvent définitive des décisions et qui remettent parfois en cause des projets de développement agricole.

Dans une vision plus large, plusieurs textes sont venus en soutien à la loi SRU dans l'objectif de préserver le foncier agricole et naturel et de soutenir l'activité agricole. La loi SRU renforce les zones à protéger que les communes peuvent instituer dans leur document d'urbanisme en permettant un transfert des droits à construire « en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone[697] ». Les terrains situés en zones à protéger sont alors

---

[694] Vincent LE GRAND, « L'encadrement juridique des zones agricoles et naturelles. La pastille, l'étoile et le règlement », *in La revue foncière*, n°3, janvier février 2015, pp. 11-15.

[695] Jean-François INSERGUET, maître de conférences à l'université de Rennes II cite le rapport ministériel dans une fiche du GRIDAUH : Rép. min. n° 17236, *JO Sénat,* 4 mai 2006, p. 1278. – Rép. min. n° 0006S, *JO, Sénat* Q 10 oct. 2007, p. 3771.
Source : Jean-François INSERGUET, « La possibilité de prévoir des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en zone A », Fiche 3 du Guide *Ecriture du règlement : zonage*, GRIDAUH, Paris, juillet 2012.
[En ligne] consulté le 28 juin 2013, URL : www.gridauh.fr.

[696] Geneviève PIERRE & Yvon LE CARO, « Documents d'urbanisme, usages et représentation de la terre agricole: quelles perceptions et modalités de prise en compte, par les acteurs, des enjeux liés au foncier agricole dans les espaces ruraux en transition ? », communication au 48ème colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française (ASRDLF), *Migrations et territoires*, Schoelcher, Martinique, 6-8 juillet 2011.

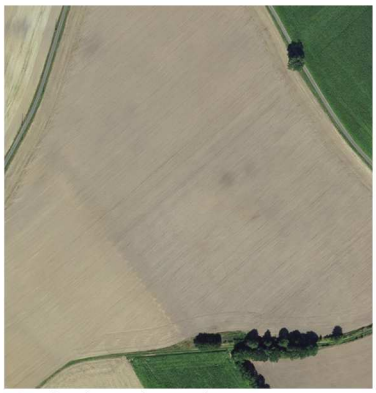
[697] Article L123-4 du Code de l'Urbanisme, modifié par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi SRU et en vigueur le 1er avril 2001.

frappés d'une servitude d'inconstructibilité. Dans ce cas encore, la procédure de négociation et de compensation est privilégiée pour la protection d'espaces non bâtis.

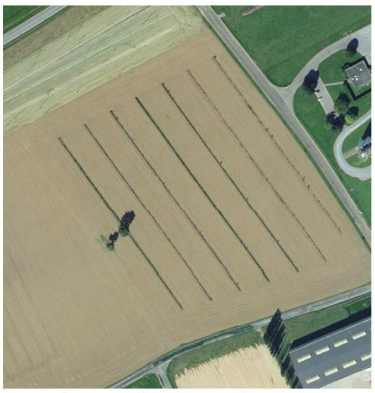
La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a aussi opéré une refonte de la politique foncière d'aménagement rural[698]. Néanmoins, celle-ci considère uniquement les surfaces agricoles et boisées des zones N et A. Toutes celles en zone U ou AU en sont exclues. L'aménagement de l'espace rural reste cloisonné, entre politique foncière rurale et agricole d'un côté et politique urbaine de l'autre.

[698] Source : CEREMA, *Aménagement foncier rural*, Fiche écrite en 2008 par Mélanie MACARIO, Doctorante Centre d'études juridiques et d'urbanisme (CEJU), Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III.

Gestion des eaux pluviales dans les opérations d'aménagement urbain



Agriculture intensive



Agroforesterie au Neubourg

Permaculture du Bec Helloin

Développement d'une agriculture durable

Figure 29 - Intégration des données environnementales dans l'aménagement de l'espace rural métropolisé

b) Le Grenelle de l'Environnement : vers la transition énergétique ou écologique ?

En termes d'aménagement spatial, le Grenelle de l'Environnement a profondément marqué les pratiques et les esprits, notamment chez les élus locaux. Il s'inscrit à la suite d'un rapport du Conseil économique et social relatif à l'urgence de changer les manières de faire en matière de construction et d'urbanisme[699].

Le Grenelle de l'Environnement s'est traduit par deux lois. La première, dite loi Grenelle 1, fixe les objectifs : « lutter contre le changement climatique et s'y adapter ; préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés ; contribuer à un environnement respectueux de la santé ; préserver et mettre en valeur les paysages[700] ». La seconde, dite loi Grenelle 2[701], permet la mise en œuvre de la précédente, en remaniant considérablement différents codes juridiques : Urbanisme, Environnement, Construction et Habitation, ...

Compte tenu de cette profonde restructuration, il est complexe de décliner les incidences de ces mesures par type d'espace. Dans une volonté de synthèse, nous ferons l'exercice à partir des trois composantes de l'espace rural métropolisé : espace naturel, espace agricole et espace habité. Nous avons choisi d'aborder en premier les espaces naturels, qui sont le support d'un « nouveau modèle de développement durable[702] ». En effet, le Grenelle de l'Environnement s'inscrit dans la stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité. La Trame Vert et Bleue (TVB) mise en œuvre lors de cet évènement en est un symbole.

La Trame Vert et Bleue (TVB), un nouvel outil de l'aménagement du territoire qui intègre les espaces naturels ?

Selon Michel Prieur, professeur émérite à l'université de Limoges et Vice-président du groupe de travail « démocratie écologique » du Grenelle de l'Environnement, celui-ci

---

[699] Paul DE VIGUERIE, *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques,* Avis et rapports du Conseil économique et social, Texte adopté en Assemblée plénière le 26 avril 2006 dont la publication officielle interviendra le 2 mai 2006, 108 p.

[700] Article 1er de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.

[701] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2.

[702] Article 1er de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.

s'apparente à un « programme d'action environnementale tout à fait inédit[703] ». Il regrette toutefois que ce processus n'ait « pas d'abord sérieusement évaluer les causes de la non-application ou de la mauvaise application du droit de l'environnement existant avant de créer de nouvelles lois[704] ».

La TVB est l'élément caractéristique du Grenelle, pour ce qui concerne les espaces naturels.

Les objectifs de la loi Grenelle 1

Le nouveau modèle de développement durable souhaité par le Grenelle de l'Environnement se traduit, dans une approche quantitative, autour d'objectifs chiffrés, tels que :

- diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne[705] ;
- porter la part des énergies renouvelables à au moins 23 % de sa consommation d'énergie finale d'ici à 2020[706] ;
- fixer des seuils de consommation d'énergie primaire pour les constructions neuves, réduire les consommations d'énergie dans le parc des bâtiments existants[707] ;
- lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière, après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis[708] ;
- réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici à 2020[709] ;

[703] Michel PRIEUR, « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *Revue juridique de* l'environnement, n° 5 (n° spécial), 2010, pp. 7-12, p.7.
[704] *Ibid.*
[705] Article 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1. Notons toutefois que cet objectif a déjà été pris dans le cadre de la loi POPE.
[706] Article 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.
[707] Article 3 et 4 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.
[708] Article 7 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.
[709] Article 10 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.

- mettre en œuvre une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel afin de placer sous protection forte, d'ici dix ans, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain[710].

Ces objectifs traduisent en outre un modèle de développement durable centré sur le pilier environnemental de ce paradigme. Leur mise en œuvre s'appuie sur une stratégie d'intervention globale. L'approche se veut thématisée autour des objectifs déclinés ci-dessus et concerne autant les espaces naturels, agricoles qu'urbanisés. On retrouve ces objectifs dans les six Titres de la loi Grenelle 2 :

- Urbanisme et habitat ;
- Transports ;
- Energie et climat ;
- Biodiversité ;
- Risques, santé, déchets ;
- Gouvernance.

La Trame Vert et Bleue (TVB), un outil de préservation ?

En 1999, Philippe Clergeau et Guy Désiré ouvrent la voie à la mise en œuvre de la TVB en écrivant cette conclusion à leur article sur la notion de zone de connexion biologique :

> « La prise en compte de zones de connexions biologiques, reconnues pour leur valeur fonctionnelle et, accessoirement pour leur qualité esthétique paysagère, apparaît aujourd'hui comme un objet de gestion du territoire ; elle devrait guider la gestion et l'aménagement d'espaces complexes en limitant ultérieurement le besoin de multiplier des mesures compensatoires. Les services du ministère de l'Équipement ont compris l'intérêt des zones de connexions biologiques. Il faut désormais mettre en application ce concept avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement de l'espace[711] ».

La TVB est souvent citée comme l'élément remarquable du Grenelle de l'Environnement et est perçue comme un outil de préservation des espaces naturels. Néanmoins, Chantal Cans, chercheuse HDR en droit public, regrette l'absence d'emploi du terme « protection

[710] Article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.
[711] Philippe CLERGEAU & Guy DESIRE, « Biodiversité, paysage et aménagement : du corridor à la zone de connexion biologique », *in Mappemonde*, n°55, 1999, pp.19-23, p.23.

de la nature » dans le titre IV de la loi Grenelle 2 relatif à la Biodiversité. Ce titre de la loi se décline pourtant en six chapitres :

- Agriculture ;
- Trame verte et bleue ;
- Protection des espèces et des habitats ;
- Assainissement et ressources en eau ;
- Dispositions relatives à la mer ;
- Dispositions complémentaires.

Rejoignant les propos de Michel Prieur, la chercheuse ajoute que « le caractère hétéroclite du contenu de ce titre n'échappe donc à personne, et illustre l'absence de réflexion globale du législateur de 2010 sur les évolutions nécessaires en matière de droit de la protection de la nature »[712].

Les finalités de la Trame Vert et Bleue (TVB)

Dans la législation, la TVB est présentée comme un « outil d'aménagement du territoire qui permettra de créer des continuités territoriales[713] » et non comme un outil en faveur de la préservation des espaces naturels. Chantal Cans souligne en outre que la TVB est inscrite au code de l'Environnement dans la Partie relative aux Espaces Naturels (Livre III) et non à celle du Patrimoine Naturel[714] (Livre IV). Cette particularité législative suggère une nouvelle catégorie d'espaces naturels qui participent à l'aménagement du territoire. Leur protection est alors confiée aux logiques de projet de grand paysage ou de projet urbain. L'article du code de l'Environnement qui définit la TVB précise d'ailleurs : « La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment

[712] Chantal CANS, « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *Revue juridique de l'environnement,* n° 5 (n° spécial), 2010, pp. 95-113, p.95.
[713] Article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.
[714] A ce propos la notion de Patrimoine Naturel est consacrée par le Grenelle de l'Environnement proposant une vision moins utilisatrice des espaces naturels qui s'inscrit dans une volonté d'organiser son exploitation (sa gestion) et qui intègre la géologie. Chantal Cans rappelle que c'est un retour aux discussions initiées lors de la rédaction du code de l'Environnement au début des années 1990.

agricoles, en milieu rural[715] ». L'ambition est donc de constituer un lieu privilégié de la sauvegarde et de la conservation de la biodiversité sur le temps long, objectif majeur du Grenelle de l'Environnement[716], mais pas de protéger en soi ces espaces.

La trame verte est constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons, et la trame bleue est formée des cours d'eau, masses d'eau et bandes végétalisées généralisées le long de ces derniers. Répertoriées sur la même cartographie dans le cadre des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique[717] (SRCE), elles permettent de créer une continuité territoriale de ces réseaux écologiques. Dans cette logique, la TVB est présentée comme la « colonne du développement territorial[718] » ou comme une « infrastructure[719] » dans les communications institutionnelles dédiées aux collectivités locales. Pourtant, les documents d'urbanisme élaborés par les collectivités locales ne sont soumis qu'à une simple « prise en compte[720] » de ces SRCE et une compatibilité avec les orientations nationales[721]. Cette approche peut susciter des interrogations sur les modalités de mise en œuvre de ces TVB au niveau local.

Si jusqu'ici les actions de protection des espaces naturels dans une visée écologique concernaient principalement des espaces non bâtis distincts des espaces agricoles, pour les géographes Émilie Bourget et Laurence Le Dû-Blayo « la trame verte et bleue, au contraire, contient des éléments qui s'imbriquent profondément dans les entités paysagères agricoles (haies bocagères, bosquets, cours d'eau), elle est en partie constitutive du système paysage[722] ».

---

[715] Article L. 371-1.-I. 6 du Code de l'environnement.

[716] Émilie BOURGET & Laurence LE DU-BLAYO, « Cartographie des paysages : apport à l'analyse des trames vertes et bleues. L'exemple du Pays de Saint-Brieuc » *in Projet de paysage*, revue en ligne, publié le 18 juillet 2010, p.3.
[En ligne], consulté le 04 juin 2011, URL : www.projetsdepaysage.fr

[717] Article 121de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.

[718] Mairie Conseil, « L'infrastructure verte et bleue comme colonne vertébrale du développement territorial. Expérience de Pays de Montbéliard Agglomération et de l'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard. » *Caisse des Dépôts*, Réseau de territoires. Paysage et urbanisme durable. Mémento 13, novembre 2011, 13p.

[719] Fabienne ALLAG-DHUISME, Chef de projet TVB, MEDDTL/DGALN/DEB, *Le dispositif Trame verte et bleue*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Présentation à la Journée TVB État-Régions, 25 novembre 2010, diapositives 6.

[720] Article L. 371-3 du Code de l'environnement

[721] Fabienne ALLAG-DHUISME, *op. Cit.*, diapositive n°12.

[722] Émilie BOURGET & Laurence LE DU-BLAYO, *op. Cit.,* p.3.

Un principe d'aménagement du territoire déjà éprouvé mais à l'échelle du grand paysage

La Trame Vert et Bleue (TVB) s'inscrit dans une logique selon laquelle la nature participe à la planification de l'aménagement du territoire. A cette idée s'associe notamment une pensée plus ancienne, les parkways, dessinés par F.L. Olmsted et C. Vaux au cours du XIX^{ème} siècle, dans plusieurs cités des Etats-Unis. Cette pensée rejoint aussi celle des *greenways*[723], développée par des urbanistes-paysagistes américains et dont l'intérêt est croissant depuis les années 1990. En 1995, la notion de trame verte et bleue est le support d'une stratégie européenne intitulée « réseau Econet ». A l'échelle communale, certaines villes déclinent dans leurs documents d'urbanisme des « coulées vertes » dès la fin des années 1990 (Angers, Rennes). Cependant, dans l'esprit des élus rencontrés dans le terrain d'étude, ces articles n'ont pas cette fonction écologique. Ils les appréhendent plutôt dans une fonction esthétique et d'intimité.

Pour la géographe et ingénieure paysagiste Laure Cormier et la professeure en géomorphologie et géographie Nathalie Carcaud, il existe deux approches de la notion de TVB. Ces approches se distinguent selon les niveaux de l'action. Au niveau européen, national et régional, la TVB est abordée dans une vision écologique, scientifique. Elle se définit par des cartographies et un vocabulaire dédié, celui de l'écologie du paysage. Par cette nouvelle approche, les processus écologiques agissent sur l'organisation de l'espace[724]. Au niveau intercommunal et communal, la TVB est approchée comme un moyen d'améliorer le cadre de vie des habitants et se décline par des éléments physiques, plus ou moins ruraux et naturels (haies, bosquets, chemins, zones humides) qui ont des usages économiques, récréatifs ou environnementaux.

---

[723] Jack AHERN, "Greenways as a planning strategy", *in Landscape and Urban Planning*, n°33, 1995, pp. 131-155.

[724] Henri DECAMPS & Odile DECAMPS, « Organisation de l'espace et processus écologiques », *in Économie rurale,* n°297-298, janvier-avril 2007, pp. 55-70.

Échelles	Termes usités	Attentes	Éléments constitutifs	Moyens d'action
Européenne	*Réseau écologique paneuropéen* (1995)	Écologique	Biodiversité exceptionnelle (réseau Natura 2000)	Convention
Nationale	*Réseau écologique national (LOADDT, 1999)* *Trame verte Grenelle de l'environnement (2008)*	Écologique Écologique	Biodiversité exceptionnelle (ZNIEFF, réseau Natura 2000) Biodiversité exceptionnelle (ZNIEFF, réseau Natura 2000)	Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux Loi
Régionale, PNR	*Trame verte* *Ex. : Région Alsace*	À dominante écologique (sociale, économique)	Biodiversité exceptionnelle (ZNIEFF, réseau Natura 2000) et éléments paysagers	Charte
Agglomération (EPCI)	*Trame verte* *Ex. : Agglomération de Lyon, d'Angers*	Sociale, économique, écologique	Éléments paysagers ordinaires	Réglementaire SCOT
Communale	*Boisements/haies bocagères*	Sociale et/ou économique et/ou écologique	Éléments paysagers ordinaires	Réglementaire PLU

Figure 30 - Tableau synthétisant les différentes politiques traitant de la notion de trame verte
Source : Laure CORMIER & Nathalie CARCAUD *op. Cit*, p.10.

Dans les PLU, les articles 11 et 13, respectivement relatifs à l'aspect des constructions et aux espaces libres et plantations, participent à la mise en œuvre des connectivités écologiques souhaitées par la TVB. Les modalités de traitement des clôtures participent pourtant à garantir les flux, lorsque celles-ci sont « perméables », pour permettre la libre circulation de la petite faune.

Le contenu du second article, relatif aux espaces libres et aux plantations, quant à lui, peut garantir des surfaces minimales d'espaces verts pour chaque parcelle ou unité foncière. Cette approche dépasse les attentes actuelles, qui se limitent à définir des essences végétales et le nombre de plantations, souvent réduit à un rapport de proportion face au nombre de stationnements créés. Le zonage du règlement graphique peut également participer à la mise en œuvre de la TVB, par l'instauration de zones N sur de larges bandes de part et d'autre des rives des cours d'eau par exemple. A une échelle plus fine, dans les zones urbaines, des secteurs libres de constructions peuvent également assurer ces continuités écologiques.

Le SCoT est quant à lui un support essentiel pour la mise en œuvre de la TVB. Dans l'espace rural métropolisé, où les espaces ouverts structurent l'espace habité, l'enjeu est d'autant plus fort. Dans le SCoT du terrain d'étude, ces espaces ouverts sont encore qualifiés par un vocabulaire dédié à l'urbain, comme des « coupures d'urbanisation » et non comme un élément de préservation de l'environnement.

Puisque la TVB se présente comme un outil d'aménagement du territoire, les outils de préservation des espaces naturels continuent à se superposer à ce nouveau dispositif. Les périmètres, les niveaux d'action et les différentes modalités de gestion continuent de s'accumuler sur un seul et même objet. Les préconisations des SRCE, expression graphique de la TVB, ne se traduisent donc pas dans les documents d'urbanisme du niveau local comme une protection réglementaire. Les actions ne respectant pas ces prérogatives sont nombreuses : arrachages de haies, défrichement, construction ou installations… et les sanctions sont rares[725]. Ce constat amène à interroger la pertinence de l'action réglementaire sur ce type d'espace. L'action contractuelle comme le recommandent de nombreux géographes et juristes qui ont mené des évaluations sur les politiques de préservation des espaces naturels[726] semble plus appropriée pour mieux s'y substituer.

Un nouveau modèle d'agriculture ?

Dans la volonté de préserver, voire de reconstituer la biodiversité, le Grenelle de l'Environnement, formule des objectifs chiffrés pour le développement d'une agriculture durable et biologique. Les niveaux à atteindre sont concrets : la surface agricole utile (SAU) en agriculture biologique doit atteindre 6 % en 2012 et 20 % en 2020[727], soit un triplement de la surface en huit ans.

---

[725] Nathalie CARCAUD, Laure CORMIER, Arnaud Bernard DE LAJARTRE, « La planification des trames vertes, du global au local : réalités et limites », *in Cybergéo : European Journal of Geography*, revue en ligne, article 504, mis en ligne le 06 juillet 2010.
[En ligne] consulté le 19 juin 2011, URL : http://cybergeo.revues.org/23187.

[726] Marie BONNIN, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *op. Cit.,* p.67.
Nathalie CARCAUD, Laure CORMIER, Arnaud Bernard DE LAJARTRE, *op. Cit.*

[727] Article 31 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1.

Les politiques publiques en faveur de l'agriculture durable

Le Grenelle de l'Environnement conforte le plan Barnier « Agriculture biologique : horizon 2012 » dévoilé en septembre 2007 qui « consacre trois millions d'euros par an pendant 5 ans, pour la structuration de la filière [728] ». En ce sens, le Grenelle de l'Environnement crée des structures pour accompagner ces actions : Comité scientifique pour l'agriculture biologique, réseau Mixte Technologique agriculture biologique. Ces mesures peuvent être renforcées par des politiques publiques locales. C'est le cas par exemple de la Biovallée[729], située dans le Sud-Est de la France, qui a fait le choix d'orienter son développement autour de cette pratique. Sur ce territoire, l'agriculture biologique est devenue le catalyseur de tous les projets de développement, économique, social ou environnemental.

Sur le terrain d'étude, l'agriculture biologique est très minoritaire[730] et les grandes cultures agroalimentaires dominent. Les initiatives des politiques locales sont mineures, favorisant plutôt le développement des activités annexes à la production agricole (tourisme, vente directe). Les chercheurs de l'INRA Nicolas Boivin et Jean-Baptiste Traversac[731] expliquent ce constat par la technicité que requiert l'agriculture biologique et qui impose une évolution des pratiques. L'agriculture biologique réclame des rotations de cultures plus fréquentes et une diversification des cultures, pour assurer le maintien de la bonne composition des sols. Cette nouvelle technicité vient s'ajouter à la complexité déjà réelle de la gestion des exploitations agricoles et une incertitude sur le retour sur investissement de ces nouvelles pratiques.

Ces nouveaux savoir-faire ne sont pas systématiquement maîtrisés chez les organismes qui accompagnent ou représentent les professionnels de l'agriculture (Chambres d'agriculture, coopératives,…). Cet aspect laisse le champ libre à une intervention privée de consultants qui se sont emparés de ce nouveau marché. Dans la communauté d'agglomération voisine, la Communauté d'Agglomération Seine Eure, (CASE), située

---

[728] Nicolas BOIVIN & Jean-Baptiste TRAVERSAC, « Acteurs et agriculture biologique dans la fabrique alternative des espaces : Le cas de l'Île-de-France », *in Norois*, n° 218, 2011, pp. 41-55, p. 4.

[729] Plus d'informations sur : http://biovallee.fr/

[730] 1% de la SAU pour le département de l'Eure, contre une moyenne de 3,7% pour les départements de l'ancienne Basse Normandie.
SAU : la Surface Agricole Utilisée est la surface des terres dédiées à une activité agricole
Source : Agreste, *Atlas agricole et rural. L'agriculture et le monde rural et cartes et en chiffres. Normandie,* Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris, Hors-série, 2015, p.22

[731] Nicolas BOIVIN et Jean-Baptiste TRAVERSAC, *op. Cit.,* p. 10.

elle aussi dans l'entre-deux géographique, l'agriculture biologique est le prétexte à la mise en œuvre d'autres politiques locales thématisées, dans une réflexion d'aménagement globale du territoire. Sur un terrain proche de l'agglomération de Louviers Val-de-Reuil une association s'appuie sur le maraîchage biologique pour permettre la réinsertion sociale[732]. La démarche est soutenue politiquement, sur ce territoire soumis au risque d'inondation. A proximité de cet espace, un éco-quartier a été conçu[733]. L'évolution des pratiques agricoles vers une culture durable du sol, encouragées par les récentes législations et la sensibilisation accrue du grand public à ces questions, incitent aussi à s'interroger sur la nouvelle place de l'agriculture dans l'aménagement spatial de ces territoires sous influence métropolitaine[734]. Allant dans ce sens, la récente loi d'avenir pour l'agriculture[735], l'alimentation et la forêt, promeut l'agro-écologie dans la « vision d'une diversification "étendue" à l'acte de production[736] ».

Ces nouvelles pratiques agricoles induisent de nouvelles appropriations de l'espace par les exploitants et de nouveaux paysages agricoles. Elles témoignent en outre d'un rapprochement entre l'agriculture multifonctionnelle et l'économie sociale et solidaire[737].

L'insertion de ces politiques publiques dans les documents d'urbanisme

Si le Grenelle de l'Environnement vise à faire évoluer les pratiques agricoles vers la durabilité, du point de vue de l'aménagement spatial, l'action en matière de préservation des zones naturelles, agricoles et forestières face à l'urbanisation est limitée.

La loi Grenelle 2 maintient la pratique du « pastillage » qui permet de délimiter dans les zones N des règlements graphiques des PLU des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages[738] ». Néanmoins, la loi Grenelle 2 est

[732] http://www.ysos.fr/wp-content/uploads/2014/09/17_ACI.pdf
[733] http://www.atelierphilippemadec.fr/urbanisme/les-ecoquartiers/ecoquartier-des-noes.html
[734] Alberto MAGNAGHI, *op. Cit.*
[735] Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la Forêt.
[736] Paul BONHOMMEAU, *op. Cit.*, p.33.
[737] Ludovic MAMDY & Agnès TERRIEUX, « Quelles relations entre l'agriculture de service-s, l'économie sociale et l'économie solidaire ? », *in Pour,* 2014, n° 221, pp. 205-211.
[738] Paragraphe 14° de l'article L123-1-5 du Code de l'Urbanisme créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2 - art. 19 f).

suivie par une loi relative à la modernisation de l'agriculture et de la pêche[739], qui met en place un observatoire de la consommation des espaces agricoles[740].

Ce nouvel outil permet de mesurer le changement de destination des espaces agricoles et d'homologuer les indicateurs d'évolution des surfaces agricoles mis en place par les collectivités locales. Cette évaluation se traduit dans la CCEMS par la construction d'un outil SIG au niveau intercommunal. Ce dernier recense à partir du fond cadastral toutes les nouvelles constructions. Lors des entretiens une évaluation « à mi-parcours » des politiques publiques du SCoT était prévue. Les récentes évolutions législatives sur la gouvernance des territoires (Loi Nôtre notamment[741]) et la réforme du code de l'urbanisme ont conduit les élus communautaires à abandonner ce projet au profit de la mise en œuvre d'un PLUi. Le SCoT de 2006 continue de s'appliquer, sans l'évaluation intermédiaire initialement prévue.

Un nouvel outil de préservation des espaces agricoles face à l'urbanisation

Au niveau départemental, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche instaure une Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)[742]. Présidée par le préfet[743], elle constitue un outil d'observation et de lutte contre la régression des surfaces agricoles. Elle émet un avis sur les objectifs de préservation des terres agricoles proposés lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme locaux. Elle peut également être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole (notamment le cas lors d'actions ayant pour effet la réduction de surfaces sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole).

D'après les entretiens menés, les élus locaux perçoivent le Grenelle de l'Environnement comme une contrainte réglementaire supplémentaire. Dans ces propos, ils évoquent

---

[739] Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.
Elle met également en œuvre les Plan Régionaux de l'Agriculture Durable qui doivent accompagner les mesures prises dans le cadre du Grenelle de l'Environnement pour développer l'agriculture biologique.

[740] Article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

[741] Loi n° 2015-991 du 17 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi Nôtre.

[742] Article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

[743] Elle associe les représentants des collectivités territoriales, de l'État, de la profession agricole, les propriétaires fonciers, notaires et associations agréées pour la protection de l'environnement.

notamment les restrictions relatives à la création de nouvelles zones AU. Néanmoins, les lois Grenelle maintiennent la possibilité de constructions nouvelles dans les hameaux, ou les zones Nh, par les STECAL notamment). La politique d'aménagement du territoire développée par le Grenelle de l'Environnement et mise en œuvre dans l'espace rural métropolisé est ambivalente. Elle limite les extensions urbaines mais permet d'urbaniser des zones peu denses et isolées. Cette situation résulte d'une application de la législation propre à l'urbanisme qui ne considère pas les logiques de l'aménagement du foncier rural. Si certains voient dans les PLU un outil de régulation des conflits d'usage entre espace agricole et urbanisation[744], la décision finale est souvent arbitrée en faveur de l'urbanisme.

L'agriculture acteur dans le circuit de production des énergies renouvelables.

Dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, la loi Grenelle 2 renforce les objectifs du plan régional pour la qualité de l'air. Elle le remplace par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie défini dans le code de l'environnement[745]. Il intègre le schéma régional des énergies renouvelables qui vise à porter à au moins 23 % en 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale[746]. Ce schéma

> « fixe, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, (...) les orientations permettant, pour atteindre les normes de qualité de l'air (...), de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. (…). Par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse (...)[747] ».

---

[744] Samuel MARTIN *et alii*, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *in Géographie, économie, société,* 2006, vol. 8, pp. 329-350.

[745] Défini par l'article 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, qui modifie l'article L222-1 du code de l'environnement.

[746] Articles 19 et 84 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle 1. Le dernier créée un comité de suivi des énergies renouvelables au sein du Conseil supérieur de l'énergie.

[747] Extrait de l'article L222-1 du code de l'Environnement, modifié par les articles 68 (V) et 90 (V) de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2.

La loi Grenelle 2 réglemente également plus précisément la distribution et l'approvisionnement de l'énergie sur le territoire métropolitain français, précisant notamment les conditions de vente et de rachat d'énergie issue d'installations privées de production d'énergies renouvelables : éolien, biomasse, biogaz, hydroélectricité...

L'ensemble du volet Énergie de la loi Grenelle 2, dans son contenu, préfigure la rédaction du code de l'énergie qui sera engagée par ordonnance du 9 mai 2011. Ces politiques engagent aussi la mise en place progressive et l'anticipation des réseaux de type *smarts grids* dont l'objectif est de connecter, via les nouvelles technologies de communication, les producteurs et consommateurs d'énergie électrique. Cette action s'inscrit dans une logique de re-territorialisation énergétique afin de diminuer les pertes liées aux transports et de pallier les difficultés de stockage des énergies renouvelables. L'émergence des énergies renouvelables et des nouveaux systèmes de gestion de consommation et de production d'énergie, tels que le réseau de *smart grid*[748]*,* tend également à penser que la fonction des espaces agricoles s'enrichira de nouvelles fonctions nécessaires à la qualité des espaces urbanisés qui les environnent. C'est ce que proposent les auteurs de l'ouvrage collectif intitulé *Paysages de l'après pétrole*[749], qui regroupe des réflexions pluridisciplinaires engagées dans ces sujets.

Dans le terrain d'étude, ces effets de la réglementation se traduisent notamment par la modification de la forme des constructions agricoles. Les orientations et pentes de toitures s'adaptent aux exigences techniques liées à la rentabilité d'une production photovoltaïque. On relève aussi la construction de bâtiments agricoles isolés des exploitations agricoles. Si leur destination déclarée est le stockage de machines et de denrées, leur fonction réelle est d'être le support d'une installation photovoltaïque. La

---

[748] « Pour faire face aux mutations du paysage énergétique, il est nécessaire de moderniser le système électrique. Le contexte français et européen, (…) conduit à privilégier le déploiement des technologies de *Smart grids* plutôt que le remplacement et le renforcement massif des réseaux.
L'intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication aux réseaux les rendra communicants et permettra de prendre en compte les actions des acteurs du système électrique, tout en assurant une livraison d'électricité plus efficace (…).
Le système électrique sera ainsi piloté de manière plus flexible pour gérer les contraintes telles que l'intermittence des énergies renouvelables et le développement de nouveaux usages tels que le véhicule électrique. »
Source : http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=definition-smart-grids

[749] *Passerelle*, « Paysages de l'après–pétrole ? », n°9, avril 2013, 206 p.

coordination entre ces installations de production et les espaces urbanisés ou à urbaniser est difficilement réalisable, compte tenu des mesures réglementaires d'éloignement entre les bâtiments agricoles et les espaces urbanisés.

Le renforcement du rôle de l'intercommunalité et l'inclusion des règles de construction dans les principes d'aménagement spatial

Le chapitre II du titre Ier « Lutte contre le changement climatique » de la loi Grenelle 1 est consacré à l'urbanisme. Il précise plusieurs actions en faveur du développement durable préalablement mentionnées dans le cadre de la loi SRU. La loi Grenelle 2 met en œuvre ces objectifs à travers des dispositions concrètes.

Les dispositions relatives à l'urbanisme dans le Grenelle de l'Environnement

La lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles est envisagée dans la législation à travers la mise en place par les collectivités territoriales d'indicateurs de consommation d'espace. La loi Grenelle 2 encourage aussi la densité des constructions en la majorant de 30% si les constructions envisagées disposent de performances énergétiques supérieures à la norme. De plus, elle offre aux collectivités territoriales la possibilité de supprimer les dispositions fiscales relatives au dépassement de COS. La loi encadre toutefois les excès de densification en limitant celle-ci à 50% de la densité autorisée dans le document d'urbanisme.

Un lien est également établi entre urbanisme et énergie, sur deux aspects : les transports et la performance thermique des constructions. Concernant les transports, le Grenelle de l'Environnement instaure un seuil minimal de densité pour les nouveaux quartiers ou les opérations de restructuration. Pour le second aspect, la législation permet aux collectivités d'imposer des performances énergétiques supérieures à la réglementation en vigueur pour certains quartiers. Dans le cadre de la loi Grenelle 2, l'urbanisme est perçu comme le moteur de la préservation de la biodiversité, des ressources et de la lutte contre les déperditions énergétiques. Deux niveaux d'actions seront retenus : l'échelle de la ville (transport) et celle du bâti (réglementation « urbaine » des constructions). Le rôle des collectivités territoriales est renforcé dans la lutte contre le réchauffement climatique tel que défini par le Grenelle de l'Environnement. C'est en effet à ce niveau que sont établis les documents d'urbanisme qui doivent traiter de ces questions et que les écoquartiers sont construits.

La délégation des compétences au niveau local, en privilégiant le niveau intercommunal

Pour assurer la mise en œuvre de ces objectifs, la loi Grenelle 1 prévoit de renforcer la cohérence des documents d'urbanisme, notamment entre les documents d'orientation (SRCE, plans-climat, SDAGE, chartes de PNR,…) et les documents de planification à l'échelle intercommunale et communale[750].

Sur l'énergie, le Grenelle rend obligatoire l'établissement d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre[751] pour les régions, départements, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Les plans climat-énergie territoriaux[752] sont également renforcés : ils devront être pris en compte lors de l'élaboration des SCoT et les PLU et même les petites intercommunalités (mois de 50 000 habitants) pourront se doter de leur propre plan.

L'amplitude des compétences couvertes par le SCoT est accrue. Les acteurs mobilisés sont aussi différents. L'Etat a en charge la mise en œuvre de documents thématisés (risque, ressource, énergie, biodiversité…) tandis que la collectivité territoriale, qui engage et forme son propre personnel, est responsable de la mise en œuvre de l'ensemble de ces orientations via l'élaboration de son document de planification. Cette évolution s'accompagne d'ailleurs d'une profonde réforme des services décentralisés de l'Etat. Les Directions Départementales des Territoires (et de la Mer pour les départements concernés) sont créées par regroupement des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et Directions Départementales de l'Equipement (DDE)[753]. Les Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL) sont quant à elles issues de la fusion de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), de la Direction Régionale de l'Equipement (DRE) et de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Rnvironnement (DRIRE) par décret de 2009[754].

---

[750] L'article L111-1- du Code de l'Urbanisme prévoir un délai de trois ans pour la mise en conformité.

[751] Article L.229-25 du code de l'Environnement créé par la loi par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2 – article 75.

[752] A l'échelon départemental, ou à celui d'un EPCI si celui-ci dénombre une population supérieure à 50 000 habitants.

[753] Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

[754] Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Un PLU de plus en plus encadré et un SCoT de plus en plus incité

Le rôle de l'intercommunalité est renforcé, faisant du SCoT la « clé de voûte du développement durable[755]». Le législateur a prévu une harmonisation entre SCoT et PLU, dans une logique de compatibilité de ces documents. Le SCoT est consolidé pour lui garantir un rôle « intégrateur » des législations supérieures que le PLU doit respecter. Ces nouveaux rapports entre les documents d'urbanisme de planification et les documents d'urbanisme opérationnels bouscule le caractère « gigogne », jusqu'ici instauré. Le SCoT opère une synthèse des documents supra-communaux auxquels doit se conformer un PLU[756]. Le SCoT devient le document stratégique d'aménagement du territoire à l'échelle « du vécu, du quotidien », tandis que le PLU traduit de manière opérationnelle ces principes d'aménagement à la micro-échelle du local.

Le législateur a proposé un nouveau statut pour le SCoT afin d'accroître la sécurité juridique[757] et limiter les contentieux[758] lors des instructions des documents d'urbanisme. Ce nouvel état est néanmoins perçu par les élus municipaux comme un moyen d'inquisition de l'intercommunalité sur leur politique de développement communal.

Le SCoT, après le Grenelle, a vocation à être généralisé en tant que principal document de planification et sur l'ensemble du territoire. Pour cela, le législateur limite les possibilités de développement urbain pour les communes non couvertes par ce document[759]. Comparativement à la version de la loi SRU, vingt-deux articles sont ajoutés au chapitre du code de l'Urbanisme qui traite du SCoT. Son rôle est précisé, ses domaines d'intervention élargis, notamment pour le volet environnemental. Les SCoT déterminent « des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique [et, pour certains secteurs] la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu[760] ».

---

[755] Guide "SCOT et Développement durable" – Agence Régionale pour l'Environnement (ARPE) Midi Pyrénées, novembre 2010. [En ligne] consulté le 18 février 2014, URL : www.territoires-durables.fr.

[756] « Les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale » Art. L111-1-1 du code de l'Urbanisme.

[757] Elise CARPENTIER, « Le droit de l'urbanisme et la sécurité juridique », *in* Vincent LE GRAND (dir.), *Quel droit pout un urbanisme durable ?*, *op. Cit.,* pp.19-41.

[758] Jean-Christophe LE COUSTUMER, « Les documents d'urbanisme à l'épreuve du contentieux », », *in* Vincent LE GRAND (dir.), *op. Cit.*, pp.43-66.

[759] Premier et second paragraphes de l'art. L122-2 du code de l'Urbanisme.

[760] Extraits de l'art. L122-1-5 du code de l'Urbanisme créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2 - art. 17 (V).

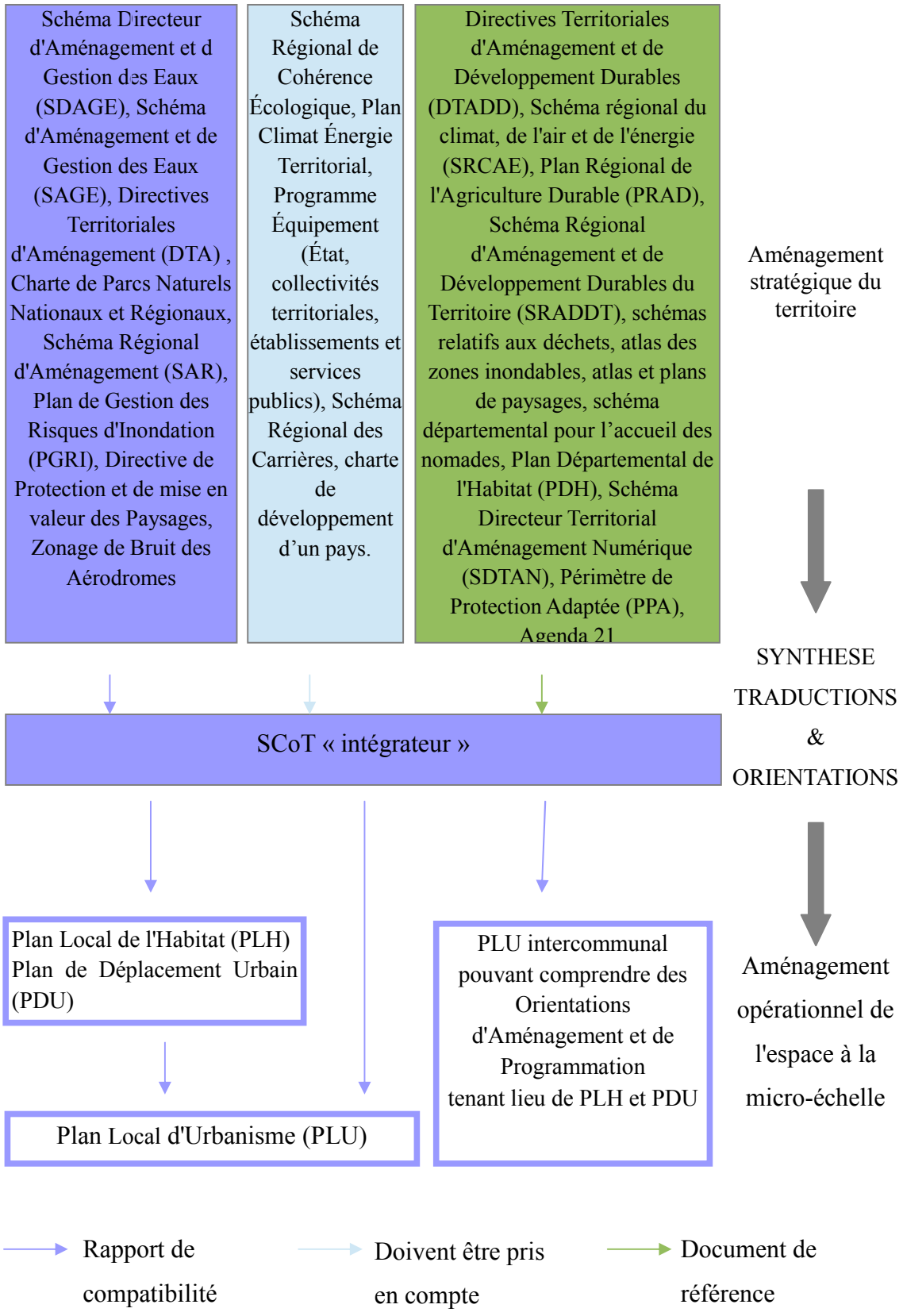


Figure 31 - Hiérarchie et normes entre les documents d'urbanisme suite au Grenelle de l'Environnement

Le SCoT de la CCEMS et le Grenelle de l'Environnement

Dans le terrain d'étude, le SCoT a été approuvé en septembre 2010. Les dispositions du Grenelle de l'Environnement ont été intégrées lors de son élaboration qui s'est engagée en 2006, soit un an avant le Grenelle de l'Environnement. Les mesures de la loi Grenelle 2 se traduisent par des taux d'urbanisation admissibles pour chaque commune ; des densités minimales de constructions ; des secteurs à intensifier et des surfaces minimales pour les terrains à bâtir.

Le SCoT est prescriptif et intervient sur les pratiques d'urbanisation au niveau communal. Le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs[761] ». Le document d'orientations générales définit les pôles principaux et secondaires de développement, dans lequel l'objectif affiché est de densifier. Il s'appuie sur l'analyse de données statistiques et sur l'organisation spatiale des activités humaines sur l'intercommunalité. Hors de ces pôles, l'urbanisation est limitée, et dans les hameaux les nouvelles constructions sont interdites. Cette action se traduit dans le terrain d'étude par la pratique de la « dent creuse », où tous les espaces libres dans les zones U des documents d'urbanisme deviennent les lieux privilégiés des futures opérations d'urbanisme.

Selon cette hiérarchisation des communes, le SCoT attribue à chacune un quota de surface « urbanisable » pour le logement. Le document d'orientations générales en détermine la nature, « au regard notamment de la mixité sociale, de l'évolution démographique et économique, et des projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs[762] ». Par ailleurs, des zones sont identifiées comme lieu de développement des activités économiques[763]. Toutefois un système de compensation permet aux communes ne souhaitant pas où n'ayant pas la possibilité d'ouvrir de nouvelles terres à l'urbanisation de redistribuer leur « droit à urbaniser » à d'autres communes de l'intercommunalité, ce qui fragilise la planification d'une politique d'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale.

---

[761] Extraits de l'art. L122-2 du code de l'Urbanisme créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2 - art. 17 (V).

[762] Art. L122-1-7 du code de l'Urbanisme créé par l'article 17 (V) de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2.

[763] Art. L122-1-7 du code de l'Urbanisme créé par l'article 17 (V) de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2.

La modification du contenu des PLU par le Grenelle de l'Environnement

La loi Grenelle 2 complète le chapitre du code de l'Urbanisme relatif au PLU par treize nouveaux articles. L'objectif est de renforcer la mise en place de PLU intercommunaux (PLUi), et d'élargir les critères permettant au préfet de suspendre l'opposabilité d'un PLU non couvert par un SCoT. L'aspect environnemental est aussi renforcé dans ce document, puisque le délai pour réaliser cette évaluation est réduit de dix à six ans[764].

Au même titre que le SCoT, le rapport de présentation des PLU doit, après diagnostic, présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce document doit ensuite justifier les objectifs du PADD au regard de ce bilan et des objectifs établis par le SCOT[765]. Outre l'aménagement et l'urbanisme, le champ des orientations générales définies par le PADD est élargi, en fixant désormais explicitement des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain[766].

La loi de modernisation de l'Agriculture et de la Pêche renforce l'incursion de la prise en compte de l'environnement dans le PLU. Par décret un nouvel article est intégré au règlement écrit du PLU relatif aux « obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales [767]». Cette décision indique que l'engagement en faveur de l'environnement peut être engagé et déployé par la collectivité elle-même, si elle le souhaite.

La mise en place des orientations d'aménagement et de programmation et l'incitation au regroupement intercommunal

Dans le cadre de la loi Grenelle 2, les Orientations d'Aménagement (OA) créées par la loi ENL en 2006 sont remplacées par les Orientations d'Aménagement et de Programmation

---

[764] Article L123-13-1du code de l'Urbanisme, créé par Ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 - art. 3 JORF 5 juin 2004 et modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 19 (V).

[765] Art. L123-1-2 du code de l'Urbanisme modifié par loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 19 (V) dite loi Grenelle 2 qui se complète ainsi : « Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. »

[766] Art. L123-1-2 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2 - art. 19 (V).

[767] Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.
Il créée deux articles supplémentaires pour le règlement écrit :
Art. 15 Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales.
Art. 16 Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

(OAP)[768]. Ces OAP intègrent des dispositions concernant l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, tandis que les OA ne précisaient que la trame de l'aménagement spatial de ces secteurs.
En ce qui concerne l'aménagement, les OAP peuvent définir des orientations paysagères et urbaines (caractéristiques des voies et des espaces publics). Elles proposent en outre un échéancier d'ouverture à l'urbanisation, en fonction de la réalisation des équipements nécessaires ou de l'évolution démographique envisagée par la collectivité. Pour la dimension habitat, la collectivité peut définir des objectifs de mixité sociale et de renouvellement urbain pour une « répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements[769] ». Enfin, les OAP peuvent organiser les transports, la circulation et le stationnement dans le secteur visé.

Cet outil opérationnel offre à la collectivité les moyens de fixer des orientations précises pour le développement d'une future zone à urbaniser. Cependant il ne s'applique dans son totalité que lorsque la commune est inscrite dans le périmètre d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Dans le cas contraire, seule la dimension aménagement peut être mobilisée. Cette distinction de compétences confirme la volonté du législateur à privilégier l'intercommunalité.
Le caractère récent de cet outil ne permet pas une évaluation de sa mise en œuvre sur le terrain, mais les modalités de sa mise en œuvre dans ces territoires seront analysées dans le prochain chapitre. Par contre des orientations d'aménagement figurent dans les documents d'urbanisme les plus récents du terrain d'étude. Une mise en parallèle des deux schémas graphiques permet de constater la différence de capacité de maîtrise de l'opération par la collectivité, même si celle-ci est conduite par un aménageur privé.

La prise en compte des transports affirmée dans les documents d'urbanisme locaux

Sur la question des transports, les mesures mises en œuvre par le Grenelle visent principalement des espaces urbains denses, ce qui concourt à penser que ce processus privilégie le modèle de la ville dense pour lutter contre le réchauffement climatique[770]. Si

[768] Article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.
[769] Article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.
[770] Le chapitre Ier du Titre II Transports de la loi Grenelle II s'intitule d'ailleurs : « Mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et périurbains ». Notons par exemple :

l'intercommunalité ne dispose pas de Plan de Déplacement Urbain (PDU), obligatoire au-delà de 50 000 habitants, elle n'a pas vraiment d'obligation en matière de développement de transports en commun. La loi précise toutefois que selon les compétences qu'elle exerce, elle peut « organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service[771] ». Le développement de transport alternatif à la voiture individuelle dans l'espace rural, métropolisé ou non, n'est pas abordé. A l'échelle du logement, la voiture électrique est aussi encouragée pour des programmes spécifiques, dont la maison individuelle est exclue :

- pour les ensembles d'habitations équipés de places de stationnement individuelles et couvertes ;
- pour les futurs bâtiments à usage tertiaire, constituant principalement un lieu de travail et équipé de places de stationnement destinées aux salariés.

Dans ce cas, le projet de construction doit prévoir des dispositifs de recharge pour véhicule électrique ou hybride et le stationnement sécurisé des vélos[772].

Le Grenelle de l'Environnement et le domaine de la construction

Dans le cadre de la nouvelle réglementation thermique RT 2012[773], mise en œuvre suite au Grenelle, la performance thermique s'invite dans le champ de l'urbanisme. L'obligation faite au pétitionnaire d'un permis de construire de délivrer une attestation thermique lors du dépôt de la demande en est la représentation la plus emblématique[774]. La notion de performance environnementale est intégrée au Code de la Construction et de l'Habitation. « Les émissions de gaz à effet de serre, la consommation d'eau ainsi que la production de

---

- la mesure relative à l'expérimentation des péages urbains dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé (art. 65 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1) dite loi Grenelle 2).
- ou encore celle relative à la réservation d'emplacements de stationnement dédiés aux véhicules en auto-partage (art L.2213-2 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 51 dite loi Grenelle 2).

[771] Compétences à exercer : protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; politique du logement et du cadre de vie ou construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.
Article 51 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.

[772] Article 57 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.

[773] Arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

[774] Extrait de l'article L111-9-1 du code de la Construction et de l'Habitation créé par l'article 1 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.

déchets liées à son édification, son entretien, sa réhabilitation et sa démolition[775]» sont alors considérées pour qualifier les performances d'un bâtiment.

Trois critères permettent de mesurer cette performance :

- la consommation des énergies primaires[776],
- la performance bioclimatique de son enveloppe[777] ;
- la température intérieure conventionnelle[778].

A cela s'ajoute l'obligation d'avoir recours à l'usage des énergies renouvelables pour les maisons individuelles[779].

Si ces mesures sont exigibles pour les constructions neuves et les extensions d'une certaine surface[780], les constructions existantes sont soumises à un objectif de baisse de la consommation énergétique. L'Etat met en œuvre un programme de grande ampleur pour la

---

[775] *Ibidem*.

[776] La consommation conventionnelle d'énergie d'un bâtiment pour le chauffage, le refroidissement, la production d'eau chaude sanitaire, l'éclairage artificiel des locaux, les auxiliaires de chauffage, de refroidissement, d'eau chaude sanitaire et de ventilation, déduction faite de l'électricité produite à demeure, est définie par un coefficient exprimé en kWh/(m2.an) d'énergie primaire, noté Cep.
Source : Titre I, chapitre 2, art. 4, Arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

[777] « Le besoin bioclimatique conventionnel en énergie d'un bâtiment pour le chauffage, le refroidissement et l'éclairage artificiel, est défini par un coefficient noté Bbio. Il est sans dimension et exprimé en nombre de points ».
Source : Titre I, chapitre 2, art. 5, Arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

[778] « La température intérieure conventionnelle d'un local, atteinte en été, notée Tic, est la valeur maximale horaire en période d'occupation de la température opérative. Pour le résidentiel, la période d'occupation considérée est la journée entière ».
Source : Titre I, chapitre 2, art. 4, Arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

[779] « Toute maison individuelle ou accolée recourt à une source d'énergie renouvelable. Le maître d'ouvrage doit opter pour l'une des solutions en énergie renouvelable suivantes :
- produire l'eau chaude sanitaire à partir d'un système de production d'eau chaude sanitaire solaire thermique, doté de capteurs solaires disposant d'une certification CSTBat ou Solar Keymark ou équivalente. Le logement est équipé a minima de 2 m2 de capteurs solaires permettant d'assurer la production d'eau chaude sanitaire, d'orientation sud et d'inclinaison entre 20° et 60° ;
- être raccordé à un réseau de chaleur alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération ;
- démontrer que la contribution des énergies renouvelables au Cep du bâtiment, notée à l'aide du coefficient AEPENR, calculé selon la méthode de calcul Th-BCE 2012 approuvée par un arrêté du ministre chargé de la construction et de l'habitation et du ministre chargé de l'énergie, est supérieure ou égale à 5 kWhEP/(m2.an) ».

Source : Titre III, chapitre 1, art. 16, arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments.

[780] Articles L111-10 et L 111-10-1 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'article 1 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2.

rénovation du parc des bâtiments existants et « se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie (…) d'au moins 38 % d'ici à 2020[781]».

La mise en œuvre de ces objectifs pour la maison individuelle

Dans ce cadre, deux filières sont organisées pour inciter les propriétaires de logement à lutter contre le changement climatique :

- l'une en faveur de la rénovation énergétique (éco-prêt à taux 0% et crédits d'impôts sur certaines dépenses en faveur du développement durable) ;
- l'autre en faveur des constructions neuves (prêt à taux zéro+)[782].

Pour accompagner techniquement ces mesures, la loi Grenelle 1 précise la nécessaire mise en œuvre d'un politique de formation des professionnels de la construction et préconise le développement de recherches en matière d'éco-construction[783]. Cette notion d'écoconstruction sous-entend l'évolution des techniques constructives vers un choix de matériaux en fonction de leurs performances énergétiques et de leur production d'énergie grise. Elle tend à orienter la construction vers la conception bioclimatique, ou l'éco-conception[784]. Cette éco-conception questionne la re-territorialisation de l'objet architectural, qui est une des conditions majeures de sa réussite.

Les déterminants de la conception et les choix énergétiques (mode de chauffage, production d'eau chaude sanitaire, apport passif d'énergie) sont alors fonction des ressources locales (matériaux, énergies, eau, sol) et de l'environnement de proximité (vue, masque, végétation, réseaux existants). L'aspect extérieur de la construction, son implantation sur la parcelle et son rapport au paysage immédiat s'en trouvent alors directement concernés. Ces nouvelles pratiques de conception incitent à revoir les modèles architecturaux : constructions plus compactes, proportion et orientation des ouvertures… Mais elles interviennent aussi sur des dispositions qui participent à l'aspect final du paysage habité qui sera créé : sens des constructions par rapport à la voie, ombres portées, pentes des toitures, gestion des eaux

[781] Titre Ier, chapitre 1, art.5 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
[782] La loi prévoit également l'élargissement du dispositif des certificats d'économie d'énergie aux propriétaires de surfaces importantes affectées aux activités tertiaires, cette mesure ne concerne pas les communes rurales visées par ce travail.
[783] Article 22 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
[784] Bruno PEUPORTIER, *Éco-conception des bâtiments. Bâtir en préservant l'environnement*, Presses des Mines, Paris, 2003, 282 p.

pluviales…. Cette nouvelle conception invite à revoir le contenu des divers règlements d'urbanisme (PLU, règlement de lotissement, OAP) et bouleverse le modèle de la maison individuelle standardisé, objet posé sur une parcelle, avec peu de considération de l'espace environnant.

Enfin la loi Grenelle 1 prévoit un renforcement de l'ensemble de ces exigences jusqu'en 2020 : « Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020 présentent, sauf exception, une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie renouvelable produite dans ces constructions[785] ».

Le modèle de la « maison individuelle RT 2012 » dans l'espace rural métropolisé

Malgré la volonté affichée d'harmoniser les différents textes réglementaires et législatifs en faveur d'un modèle de développement durable au niveau national, la mise en œuvre de la RT2012 au niveau local est moins fluide. Dans les petites communes de l'espace rural métropolisé, le modèle sur catalogue de la maison individuelle est majoritaire. Les techniques constructives développées par les professionnels pour répondre à ces nouvelles exigences thermiques produisent une nouvelle forme architecturale[786] qui se heurte parfois à l'opposition des élus, au titre de la recherche d'une harmonie de leur cadre bâti. Ils préfèrent la maison de constructeur « classique », à deux pans et à R+C, à la « maison cube », dont les formes sont moins en adéquation avec les constructions plus ancienne. Les isolations extérieures revêtues de bardage (bois ou acier), les toitures végétalisées et les panneaux solaires sont aussi sujet à des refus d'autorisation d'urbanisme malgré les législations qui encouragent ces pratiques.

A cela s'ajoute des difficultés d'application de ces techniques sur le terrain : isolation thermique extérieure en limite de propriété et de voirie dans un cadre bâti existant, orientation du bâti et règle d'alignement pour les constructions neuves en lotissement, où le découpage parcellaire n'intègre pas ces critères.

Les mesures énoncées par le Grenelle de l'Environnement traduisent une volonté globale de mise en œuvre d'un nouveau modèle de développement durable qui laisse de plus en plus

[785] Titre Ier, chapitre 1, art.4 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

[786] Voir à ce sujet l'article réalisé sur l'évolution des pratiques des constructeurs de maison individuelle suite à la RT 2012 : Aliki-Myrto PERYSINAKI & Johanna SERY, *op. Cit*.

de place à l'action territoriale, au niveau intercommunal. Elles se confrontent néanmoins aux contraintes observées sur le terrain : délais de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, résistance de certains élus qui attendront l'injonction préfectorale pour s'y conformer, habitudes ancrées du modèle pavillonnaire. Par ailleurs, le rythme législatif de plus en plus effréné laisse entrevoir de nouvelles dispositions à venir qui ne laisseront pas le temps aux précédentes de s'appliquer. C'est ce que la prochaine occurrence souhaite démontrer.

Nouvelles implantations du bâti sur la parcelle mais forme architecturale identique

Densité et préservation des « dents creuses »

Production énergétique et agriculture

Figure 32 - La prise en compte de l'énergie dans l'aménagement de l'espace rural

c) Les mesures du Grenelle de l'Environnement consolidées par la loi ALUR

La loi ALUR de 2014 fait ici l'objet d'un court chapitre. Même si la majorité de ses principes ne sont pas encore adoptés dans les pratiques d'aménagement spatial local, certaines ont été exécutoires et ont donc eu un impact immédiat. Ces effets ne sont donc pas encore ou peu mesurables sur le terrain, où les documents d'urbanisme étaient en cours de « Grenellisation » lors des entretiens. Néanmoins, il semble important d'analyser ces récentes évolutions législatives pour les mettre en perspective. Les analyses présentées ci-après s'appuient uniquement sur le texte de loi et les documents de présentation officiels[787]. Ces documents confirment la tendance actuelle de la territorialisation de l'action par le désengagement de l'Etat au profit du renforcement de l'intercommunalité. Cette dernière doit en conséquence trouver les moyens techniques et financiers pour assurer ses nouvelles compétences. Les quelques réactions observées sur le terrain montrent aussi une résistance des élus face à ce bouleversement des hiérarchies et alimenteront la présentation de cette législation.

Les objectifs de la loi ALUR : de nouvelles échelles de planification

Quatre axes de réflexion organisent la loi ALUR :

- l'accès au logement pour tous ;
- la lutte contre l'habitat indigne et l'insalubrité ;
- l'amélioration et la lisibilité des politiques publiques du logement ;
- la modernisation de l'urbanisme.

Le dernier point intéresse particulièrement ce travail puisque la loi modifie en profondeur le code de l'Urbanisme. Les mesures engagées concernent particulièrement le contenu et le rôle des documents de planification et d'urbanisme opérationnels que sont le SCoT et le PLU. La loi ALUR modifie de nombreux articles créés par la loi Grenelle 2, élaborée par

[787] Différentes sources ont été mobilisées :
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014*, Dossier de presse, 26 mars 2014, 52 p.
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, *Un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction,* plaquette de présentation du volet urbanisme-aménagement, sans date, 44 p.
- Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL), « Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) », *in Habitat Actualité,* Numéro spécial, mars 2014, 92 p.

le précédent gouvernement, de majorité contraire. Trois objectifs caractéristiques de cette loi considèrent le développement des communes de l'espace rural métropolisé :

- modifier les règles d'urbanisme, dans une logique « d'urbanisme de projet » et dans une volonté d'accompagner la « transition écologique » ;
- favoriser la construction de logement, par le développement de l'offre et par la réforme d'outils opérationnels ;
- mobiliser l'ingénierie foncière afin de limiter l'urbanisation des terres agricoles et des espaces naturels.

La loi ALUR a également pour objet le transfert des compétences en matière d'urbanisme aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), tout en conservant la compétence en matière de délivrance des autorisations de droit des sols aux maires des communes lorsqu'elles sont dotées d'un document d'urbanisme[788]. Par cette action, il s'agit de faciliter l'articulation des documents d'urbanisme et leur mise en cohérence face à des orientations d'aménagement intercommunales. Ce dernier objectif passe principalement par le changement d'échelle pour l'élaboration de ces documents, mais aussi par la volonté de faire participer les communes à la planification stratégique de leur territoire.

Un SCoT intercommunautaire

Dès son application, la loi ALUR instaure une nouvelle règle d'élaboration pour les SCoT à venir, qui les place en tant que document de référence en termes de planification. Par la modification de l'article L122-3 du code de l'urbanisme, les SCoT couvrent désormais au moins deux intercommunalités, communautés de communes et/ou d'agglomération. La loi ALUR donne au SCoT une envergure intercommunautaire, et non plus intercommunale[789]. Par cette nouvelle échelle de planification, le SCoT devient un élément stratégique en termes d'aménagement du territoire au niveau départemental. Pour le législateur, ce nouveau périmètre permet « de prendre en compte de façon cohérente les

[788]Article L422-1 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 134 (V).

[789] Est ajoutée une phrase ainsi rédigée au premier alinéa du IV : « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 123-1-7, il ne peut être arrêté de périmètre de schéma de cohérence territoriale correspondant au périmètre d'un seul établissement public de coopération intercommunale à compter du 1er juillet 2014. »
Source : Extrait de l'article L122-3 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 129 (V).

besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois[790] ».

L'échelle du territoire vécu, ou bassin de vie comme le nomme l'Insee, est repensée dans un champ plus large que celui proposé par l'intercommunalité, en considérant des mobilités de plus en plus prégnantes dans les modes de vie locaux.

La loi ALUR prévoit la couverture nationale du territoire français par les SCoT sans exception. Pour atteindre cet objectif, elle met en place plusieurs restrictions pour les communes récalcitrantes. Premièrement, elle fige par un « principe d'inconstructibilité » l'ouverture de nouvelles terres à l'urbanisation dans les communes non couvertes par un SCoT approuvé[791]. Deuxièmement, alors que jusqu'ici les communes disposaient de trois ans pour mettre en compatibilité leur document d'urbanisme communal après l'approbation d'un SCoT, la compatibilité des documents doit être effective dans l'année suivante, si une simple modification suffit[792].

La loi ALUR instaure également de réelles innovations, en termes d'outils de gestion foncière et de gouvernance, en instaurant un « principe de consentement[793] », faisant de l'élaboration du SCoT intracommunautaire un processus collaboratif. Cette évolution des relations entre l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et les élus communaux est notable, notamment parce que cette collaboration est inscrite dans la loi[794].

Le nouveau contenu du SCoT

Le SCoT est précisé en consolidant son rôle dans la planification et l'aménagement du territoire et en laissant la mise en place de règles d'urbanisation au PLU. Pour cela, le

---

[790] Extrait de l'article L122-3 du code de l'Urbanisme qui a été créé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 129 (V).

[791] Il existe des différences selon les situations de communes, dotées ou non de document d'urbanisme.
Article L122-2 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 129 (I).

[792] Article L111-1-1 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 129 (V).

[793] Audrey LINKENHELD, députée du Nord, co-rapporteur du projet de loi ALUR.
Source : Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, *Un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction, op. Cit.*, p.6.

[794] L'article 137 (V) de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 remplace le terme de « concertation » par le terme « collaboration » dans l'article L123-6 du code de l'Urbanisme qui définit les modalités d'élaboration d'un plan local d'urbanisme.

législateur ne prévoit pas de règlement dans les documents du SCoT. Toutefois, le document d'orientation et d'objectifs « peut préciser les objectifs de qualité paysagère[795] ». La loi ALUR impose d'identifier dans les SCoT les espaces en mutation et les espaces « densifiables »[796], qui seront ensuite analysés dans le rapport de présentation du PLU pour leurs capacités d'urbanisation. Elle exige également d'intégrer au Plan d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) du SCoT les déplacements pendulaires dans une logique stratégique d'aménagement du territoire[797]. Dans l'espace rural métropolisé, doté de faible densité et caractérisé par une forte mobilité des habitants, ces mesures peuvent influencer fortement les orientations d'aménagement et les formes spatiales de l'urbanisation. Elles questionnent également les besoins en termes d'ingénierie territoriale nécessaire à la bonne marche de ces études.

L'élaboration à l'échelle intercommunautaire du SCoT et le choix de délimitation du « bon territoire », pose également la question du traitement des franges du périmètre délimité par ce document. Pour cela, la loi ALUR encourage une logique inter-SCoT qui permet un dialogue et un échange entre les territoires alentours[798]. Ce nouvel échelon d'aménagement du territoire renforce le portage politique des SCoT au plan local, par les élus et les personnes publiques associées, principalement issues de la décentralisation[799]. La loi ALUR et le passage du SCoT à l'échelle intercommunautaire préfigure, en ce sens, une nouvelle dimension de planification urbaine, celle des PLU intercommunaux.

Un PLU intercommunal qui fait débat

Le PLU intercommunal est l'une des mesures phares de la loi ALUR, qui fait évoluer son périmètre d'application et d'action, en lui permettant de se substituer à un PLH ou un

[795] Article L 122-1-5 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 129 (V).

[796] Par son article 139, la loi ALUR ajoute l'alinéa suivant à l'article L122-1-2 du code de l'Urbanisme : « Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 123-1-2. »

[797] Par l'article 129, la loi ALUR ajoute la phrase suivante à l'article L122-1-3 du code de l'Urbanisme : « En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement. »

[798] Article 131 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

[799] Article L121-4 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR – art.129 (V) et 137 (V).

PDU[800]. La loi permet toutefois que les communes, dans le cadre d'un PLUi, continuent « à être couvertes par un plan de secteur[801] », qui couvre l'intégralité du territoire et précise les orientations d'aménagement et de programmation ainsi qu'un règlement spécifique. Si le Grenelle de l'Environnement permet déjà cette action, la loi ALUR conditionne l'élaboration de ce plan de secteur à l'avis du conseil communautaire, par « un débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, [pour qu'il] délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan[802] ». Elle renforce en cela la compétence en matière d'urbanisme de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

Pour inciter à l'élaboration d'un PLUi, la loi ALUR prévoit que dès qu'une commune membre d'un EPCI lance une procédure de révision de son document d'urbanisme, elle déclenche l'élaboration d'un PLUi[803]. Par ailleurs, la loi ALUR prévoit le transfert des compétences en matière de PLU aux communautés de communes et d'agglomération sur une période de 3 ans[804].

Le droit des sols continue toutefois de constituer « une compétence régalienne des communes[805] », selon Claude Bérit-Débat, sénateur de la Dordogne et co-rapporteur du projet de loi ALUR. Malgré cette affirmation, la loi prévoit au 1er juillet 2015, une restriction de la règle de mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique des demandes de permis ou des déclarations préalables. Alors qu'aujourd'hui les communes de moins de 10 000 habitants et les EPCI ayant une population cumulée de moins de 20 000 habitants pouvaient en bénéficier, seules les communes de moins de 10 000 habitants et ne faisant pas partie d'un EPCI ou les EPCI ayant moins de 10 000 habitants pourront en bénéficier[806]. Cette mesure implique un

---

[800] Article L123-1 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 137 (V).

[801] Article L123-1-1-1 du code de l'Urbanisme modifié par modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 137 (V).

[802] Article L123-1-1-1 du code de l'Urbanisme modifié par modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 137 (V).

[803] Article L123-1 modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 137 (V)

[804] Article 136 (II) de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

[805] Source : Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, *Un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction, op. Cit.*, p.6.

[806] Article L422-8 modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 134 (V).

report des compétences techniques en matière d'instructions vers les communes qui en ont les moyens ou vers les EPCI et questionne la formation de ces services.

Pour de nombreux Maires de communes rurales, ce nouveau circuit participe à une perte d'autonomie en matière de droit des sols au profit de l'EPCI. Ce sentiment est consolidé par l'obligation de révision et le transfert des POS en PLU, qui constitue un terme à la transition engagée depuis 2000 par la loi SRU[807].

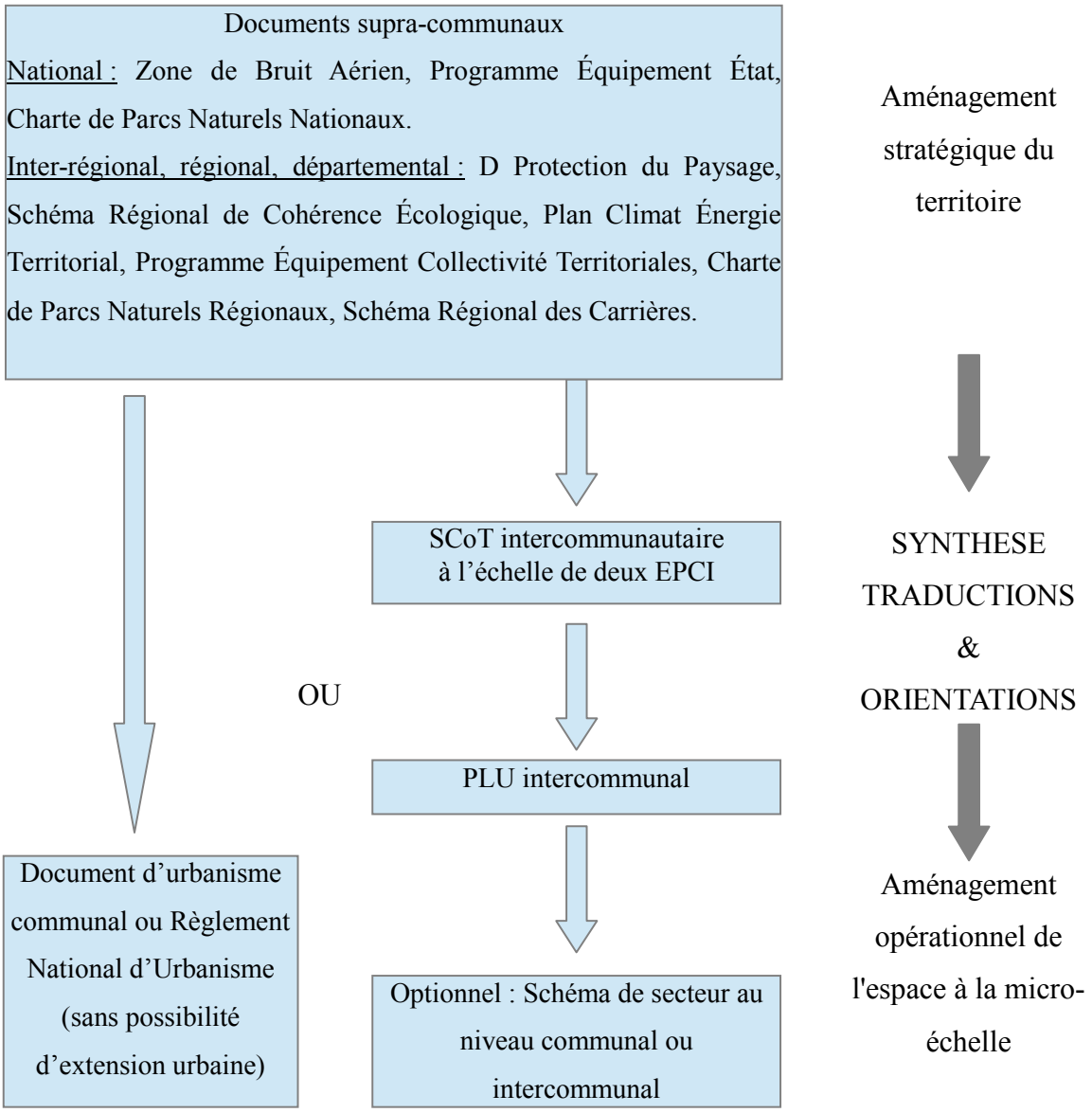


Figure 33 - La hiérarchie des documents d'urbanisme après la loi ALUR

[807]Article L123-19 modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 135.

La loi ALUR s'accompagne d'une réforme des outils de gestion foncière qui vise à doter les communes et les intercommunalités de moyens efficaces pour privilégier la densification des espaces déjà urbanisés. Deux types d'actions se dessinent: lutter contre la consommation des espaces naturels et agricoles et faciliter la construction de logement.

La densification des espaces déjà urbanisés.

Pour atteindre l'objectif affiché dans la loi ALUR qui vise à favoriser la densification d'espaces déjà urbanisés, deux orientations sont ciblées : poursuivre et dynamiser la construction de logement en France et combattre l'artificialisation du sol. Pour cela, le SCoT et le PLU sont modifiés dans leur contenu et de nombreux outils de gestion foncière sont réformés.

L'identification de foncier disponible à l'échelle du SCoT

Bien qu'il ne soit pas opposable au PLU mais simplement compatible[808], le rapport de présentation du SCoT doit identifier les gisements fonciers existants et justifier ce repérage par une approche paysagère et patrimoniale[809]. Cette identification, élaborée à l'échelon intercommunautaire, doit ensuite être répercutée dans le rapport de présentation du PLU. À ce niveau, au-delà d'un simple repérage, le rapport de présentation doit en analyser « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers[810]». De cette démarche doit découler une stratégie foncière pour ces gisements. Selon la loi ALUR, ces gisements deviennent la première source d'urbanisation.

[808]Le rapport d'opposabilité exige une stricte conformité, autrement dit la similitude entre l'objet de la norme inférieure et l'objet de la norme supérieure. La notion de compatibilité est plus souple et implique un rapport de non-contrariété entre deux normes. La norme inférieure peut s'éloigner de la norme supérieure à condition de ne pas la contredire. Cette notion de compatibilité entre SCoT et PLU existe depuis leur création par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi SRU à l'article L111-1-1 du code de l'Urbanisme.

[809] L'article 139 (V) de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR insère l'alinéa suivant à l'article L122-1-2 du code de l'Urbanisme : « Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 123-1-2. »

[810] Alinéa de l'article L123-1-2du code de l'Urbanisme, inséré la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR – art. 139 (V).

Deux dispositions existant depuis la loi LOF de 1967 sont également supprimées pour favoriser la densification, notamment dans les lotissements[811] : le coefficient du sol (COS)[812] et la taille minimale des terrains à bâtir[813]. Notons toutefois que la seconde avait déjà été supprimée par la loi SRU puis réintroduite par la loi UH. Par ces deux dispositions, le règlement écrit du PLU est complètement remodelé[814]. Cette réorganisation accompagne la volonté de densifier les espaces urbanisés déjà instituée dans les autres documents du PLU (rapport de présentation et PADD). Une nouvelle génération de règlement est donc à venir dans le cadre de la réforme du Code de l'Urbanisme[815.] Le règlement écrit du PLU s'organisera dès lors en trois parties :

- le droit d'usage des sols et la destination des constructions (inchangé) ;
- les orientations en matière de caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques (l'article 15 créé par la loi Grenelle 2 y est intégré) ;
- l'équipement minimal des terrains en termes de réseaux, d'infrastructures... (anciens articles 3 et 4 par exemple portant respectivement sur les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public et par les réseaux publics).

Le nouveau plan du règlement écrit du PLU intègre les priorités fixées par la loi ALUR. Il génère une nouvelle perception du droit et de l'usage des sols en reléguant en dernière partie l'équipement minimal des zones qui peut, pour des bâtiments passifs ou positifs, paraître secondaire.

---

[811] L'article 159 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR est dédié à cet objectif sous la section intitulée « Mobiliser les terrains issus du lotissement ». Il rend caducs tous règlement ou cahier des charges de lotissement de plus de 10 ans si ce dernier est couvert par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu.
Les règles de majorité sont aussi modifiées pour faciliter la densification (art. L442-10) et l'article L442-11 précise que si un PLU est élaboré postérieurement au lotissement, ses règles peuvent s'appliquer à ce dernier, sans attendre le délai de caducité du règlement (10 ans) et après enquête publique.

[812] Article 158 (V) de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

[813] L'article 157 (V) de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR réforme la composition du règlement écrit du PLU et supprime notamment l'article 5 « caractéristiques des terrains ».

[814] L'article L123-1-5 du code de l'Urbanisme est modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR – art. 157 (V).

[815] Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

La maîtrise du foncier par la collectivité

Pour accompagner cette densification de l'existant, la loi ALUR renforce le cadre juridique du Droit de Préemption Urbain (DPU)[816]. Elle donne la possibilité aux communes de faire face à leurs besoins (garantir le droit des habitants) et obligations (garantir les droits des propriétaires). Les Établissements Publics Fonciers (EPF) sont également réformés pour constituer des EPF Locaux (EPFL) à l'échelle intercommunautaire. Cette nouvelle organisation est adoptée en vue d'adapter leurs actions au périmètre d'une politique foncière définie par le SCoT.

Les outils de l'urbanisme opérationnel sont également réformés. Les conditions de mise en œuvre des ZAC sont améliorées. Les délais de création sont réduits. Les modalités d'attribution des concessions d'aménagement[817], sont facilités, sur simple délibération dès lors que le périmètre est arrêté, que la concertation a permis de fixer clairement les objectifs et enjeux et que le programme et bilan prévisionnel sont définis.

La loi ALUR modernise les Associations Foncières Urbaines (AFU) en créant les Associations Foncières Urbaines de Projet[818], dont les modalités de constitution et de fonctionnement rappellent les principes de l'habitat participatif. Les associations foncières urbaines de projet, dont la création et le projet sont soumis à enquête publique, permettent « la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement, au sens des 1° et 2° de l'article L. 322-2[819], et une opération d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1[820] ». Les communes ou les intercommunalités, peuvent susciter le regroupement des propriétaires fonciers sous cette

---

[816] Le droit de préemption urbain est encadré par les articles L210-1 à L210-2 du code de l'Urbanisme. Les articles 149 à 154 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR traitent de ce sujet.

[817] Article L300-4 du code de l'Urbanisme, modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 161.

[818] L'article 163(V) de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR réorganise les articles L. 322-12 à L. 322-16 du code de l'urbanisme.

[819] C'est-à-dire le remembrement de parcelles et la modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et des servitudes attachées, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires et/ou le groupement de parcelles en vue, soit d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, soit d'en faire apport ou d'en faire la vente à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement.

[820] Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

forme dans leur document d'urbanisme. Cette réforme vise à faciliter le travail partenarial entre les collectivités et les propriétaires fonciers. Cet objectif est aussi porté par la réforme des conventions de Projet Urbain Partenarial (PUP)[821] dont le périmètre est élargi aux propriétaires fonciers d'une zone définie par délibération de la collectivité compétente. Cela permet en outre de faire bénéficier plus largement des équipements mis en œuvre dans le cadre d'un projet particulier et de mutualiser l'investissement.

L'action de la loi ALUR sur les zones non urbaines

La lutte contre l'artificialisation des espaces agricoles et naturels est engagée depuis plusieurs années et a fait l'objet de plusieurs mesures depuis la loi SRU. La loi ALUR encadre plus sévèrement la construction ou l'aménagement dans ces espaces. Pour cela, le rapport de présentation du PLU doit faire état de la consommation de l'espace depuis les dix dernières années ou depuis la dernière révision du dit document[822]. Suite à cet état des lieux, le rapport de présentation doit pouvoir justifier des objectifs déterminés par le PADD au regard de ceux compris dans le SCoT[823]. En ce sens, le PADD fixe des objectifs *chiffrés*[824] relatifs à la consommation de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain. Ces dispositifs sont répercutés au sein du règlement graphique qui détermine en fonction de ces objectifs les zones à urbaniser. Les zones 2AU sont fortement contraintes : si ces dernières ne sont pas « consommées » au terme de 9 ans, elles sont soumises à une procédure de révision du document d'urbanisme et non plus à une simple modification pour les rendre de nouveau « urbanisable »[825].

Les contraintes pour construire dans les zones A et N sont également renforcées. Toutes constructions sans rapport avec l'exploitation agricole peuvent uniquement faire l'objet d'une adaptation ou d'une réfection. De plus, toute demande de changement de destination

---

[821] Article L332-11-3 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 165.

[822] Le complément fait par la loi ALUR concernant ce point dans l'article L123-1-2 du code de l'Urbanisme réside dans l'aspect temporel de cette analyse, puisqu'elle précise « au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. »
Article L123-1-2 du code de l'Urbanisme, modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 139 (V).

[823] Article L123-1-2 du code de l'Urbanisme.

[824] Terme ajouté par l'article 139 (V) de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR à l'article L123-1-3 du code de l'Urbanisme.

[825] Mesure qui entrera en vigueur au 1er juillet 2015. Article L123-13 du code de l'Urbanisme, modifié la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 139 (V).

en défaveur de l'exploitation agricole est exclue. Pour échapper à ces contraintes, deux mesures restent toutefois possibles pour les collectivités[826] :

- identifier le ou les bâtiments comme élément remarquable faisant partie du patrimoine local. Dans ce cas, ces édifices pourront faire l'objet d'un changement de destination et/ou d'une extension limitée, sans pour autant que les travaux ne compromettent l'activité agricole ;
- réaliser un zonage complémentaire[827] et des Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limité (STeCAL) pour autoriser des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage ou des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (type yourtes). Le règlement écrit du PLU précise alors « les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics (…)[828] ».

Ces actions sont néanmoins soumises à l'avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) [829]. En dehors de ces secteurs, le régime en zone N est rendu plus contraignant, en interdisant toutes extensions des bâtiments existant. En cas d'adaptation ou de réfection d'une construction, le projet est soumis à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites[830].

Par ces mesures sur les zones A et N, la loi ALUR proroge une ambivalence déjà présente pour ces espaces et laisse les collectivités locales face à leurs responsabilités. D'un côté, elle offre une réelle progression en matière de lutte contre la régression des surfaces

---

[826] Article L123-1-5 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 157 (V).

[827] Espaces Boisés Classés (EBC), emplacements réservés, secteurs protégés, espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la trame verte et bleue… liste exhaustive à l'article R123-11 du code de l'Urbanisme.

[828] Extrait de l'article L123-1-5 du code de l'Urbanisme modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR - art. 157 (V).

[829] Le champ d'intervention de la CDCEA est élargi à toute intervention (construction, extension, dérogation) sur les espaces agricoles et à toute réduction de ces surfaces.

[830] La commission départementale de la nature, des paysages et des sites concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles, et de l'espace dans un souci de développement durable. Elle est régie par les dispositions des articles 8 et 9 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 et se définit par les articles R341-16 à 341-25 du code de l'environnement.

agricoles et naturelles. Par contre, sans action sur le document d'urbanisme de la part des élus, la loi ALUR condamne de nombreux secteurs peu urbanisés du territoire français à l'immuabilité, non sans incidence pour les habitants. D'un autre côté, elle laisse une échappatoire, certes très réglementée et surveillée pour poursuivre le « pastillage » de ces espaces, grâce à des outils tels quel le STECAL.

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

Les dernières législations produites ont consolidé la présence du paradigme du développement durable dans la législation relative à l'aménagement spatial. Elles prévoient la mise en place d'évaluations pour mesurer les politiques publiques en faveur du développement durable, notamment par des indicateurs. Comme le rappelle Yannick Rumpala, chercheur en science politique, cette pratique débute dans les années 1990, avec la création de l'Institut français de l'environnement[831], organisme en charge de conduire les premiers travaux sur les indicateurs du développement durable.

Cette technologie qui « paraît offrir un surcroît de rationalité et de crédibilité à l'intervention publique[832] » recourt à la mesure. Elle permet en outre de mieux comprendre, voire de justifier, les nombreux objectifs chiffrés du Grenelle de l'Environnement et son aspect plus quantitatif que qualitatif que certains lui ont reproché.

Paradoxalement, les liens entre code de l'urbanisme et code de l'Environnement sont de plus en étroits. Pour Pierre-Yves Cadiou, il y a en théorie, une « *étanchéité* » entre les différentes branches du droit mais les législateurs ont instauré des passerelles, des rapports particuliers entre les zonages écologiques et le droit de l'urbanisme qui provoquent un tramage atypique entre ces deux aspects de l'aménagement spatial et une hiérarchisation enchevêtrée au niveau national. Pour ce dernier, ces passerelles semblent être essentielles pour appliquer le droit international relatif à la protection de l'environnement.

Le présent chapitre met aussi en exergue une accélération dans la fabrication de l'appareil législatif. Sur ce point, Joseph Comby[833] montre que depuis la loi SRU, l'urbanisme devient de plus en plus une affaire de juriste, en fixant au-delà des règles d'urbanisme de plus en plus de critères notamment liés aux performances environnementales. Par ces

---

[831] L'IFEN, créé par décret du 18 novembre 1991, fait en effet office de service statistique du Ministère de l'Environnement.

[832] Yannick RUMPALA, « Mesurer le « développement durable » pour aider à le réaliser ? », *in Histoire & mesure*, n° XXIV – 1, 2009, pp. 211-246, p.242.

[833] Joseph COMBY, « Le règlement ne fait pas la ville », *op. Cit.*

critères, les législations des années 2000 et 2010 ont entrepris de définir ce qu'étaient les bonnes et mauvaises opérations et ont outrepassé leur rôle de cadre : Joseph Comby établit une nuance entre règle d'urbanisme et objectif d'urbanisme, rappelant que souvent, la règle est utilisée par la collectivité pour interdire ce qu'elle ne veut pas : « l'urbanisme réglementaire est nécessaire pour maintenir la qualité de l'existant. Mais il ne garantira jamais la qualité de la conception d'une opération nouvelle[834] ». Cet auteur fait également le constat que les grandes opérations d'urbanisme tendent à disparaître au profit de plus petites opérations, où le terrain n'appartient qu'à un seul propriétaire foncier, évitant tout risque de contentieux ou des délais trop longs lié à l'acquisition. Cette tendance risque à terme de faire disparaître des opérations d'urbanisme d'envergure, au profit de plus petites, dans des localisations moins pertinentes, moins souhaitables : les espaces agricoles et naturels, mais plus simple à urbaniser.

Ce chapitre montre également que la hiérarchisation de la législation a fortement évolué depuis les années 2000. Cette hiérarchisation peut se définir comme une structure composée de l'ensemble des actes juridiques auxquels on affecte « une valeur spécifique […] en raison de la stratification hiérarchique de leurs auteurs, de leurs formes et de leurs procédures d'élaboration, ou de leur portée matérielle[835] ». Aujourd'hui, l'urbanisation dispose d'une valeur dominante sur la préservation des espaces naturels et agricoles, y compris presque paradoxalement dans les territoires où les espaces habités sont minoritaires. Cela se traduit sur le terrain par une multitude d'évaluations et de restrictions environnementales, à divers niveaux : documents d'urbanisme, opérations d'aménagement et projets architecturaux, tous sont concernés.

Ces attentes traduisent la volonté du législateur de rééquilibrer les rapports entre urbanisation et préservation, mais les mentalités sur le terrain restent encore conditionnées par des logiques d'aménagement où le modèle urbain prime.

Enfin, le jeu d'acteur a profondément évolué, vers un urbanisme de terrain. Le passage d'une échelle communale à une échelle intercommunale pour les documents d'urbanisme opérationnel (PLUi) et le passage d'une échelle intercommunale à une échelle intra-communautaire pour l'élaboration des documents de planification (SCoT) y contribue

[834] Joseph COMBY, « Le règlement ne fait pas la ville », *op. Cit.*

[835] D. DE BECHILLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État », Thèse, Pau, 1993, Économica, 1996, p. 4. *In* Pierre-Yves CADIOU, *op. Cit.*, p.28.

largement. La récente loi Notre[836] recompose le territoire au niveau communal et incite à la restructuration de l'intercommunalité au profit de structures plus importantes au niveau démographique.

Ce glissement d'échelle amplifie le sentiment d'une métropolisation globalisante et non attentive à la diversité de ses territoires. La mise en œuvre des objectifs du Grenelle et de la loi ALUR dans l'espace rural métropolisé entraîne un processus spatial complexe au niveau communal qui sera détaillé dans le prochain chapitre.

[836] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi Notre.

Chapitre 8 - Etude de cas : appliquer le Grenelle de l'Environnement dans l'espace rural métropolisé.

Suite à la présentation du cadre législatif à disposition des municipalités et élaboré au niveau supra-communal, l'objectif de ce dernier chapitre est de tester l'application de cet appareil législatif en analysant un cas concret. Par son caractère hybride, l'aménagement spatial de l'espace rural métropolisé n'est pas une catégorie à part entière du cadre législatif. En effet celui-ci distingue le rural et l'urbain, et donne majoritairement la préférence à ce dernier en cas de non concordance des règles. Le Grenelle de l'Environnement a, par l'intermédiaire de plusieurs mesures décrites précédemment, incité à la densification des espaces urbanisés existants. Il a fait de ce principe un outil de lutte contre le réchauffement climatique. En cela, le Grenelle de l'Environnement a très souvent été apparenté à un manifeste pour la ville dense[837]. De nombreuses expérimentations ont été menées en ce sens par les pouvoirs publics mais aussi par des professionnels[838]. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé pertinent d'étudier ce phénomène à travers un cas concret, situé dans le terrain d'étude de ce travail : la commune de Saint Aquilin de Pacy.

Considérant tout autant les outils mis à disposition des élus que le système d'acteur mobilisé et les attentes des habitants, ce chapitre interrogera les alternatives au lotissement pavillonnaire pour permettre un développement urbain intégré au processus

---

[837] Éric CHARMES, « La densification en débat », *in Etudes foncières,* n°145, Dossier thématique « Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat », mai-juin 2010, pp. 20-23.

[838] Citons par exemple le programme expérimental du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), intitulé "Villa urbaine durable", lancé sur ce thème en 2001, la démarche BIMBY remise au goût du jour par deux ingénieurs du CETE, Benoît LE FOLL et David MIET dans le cadre d'un ANR (ANR BIMBY). Un appel à projets a également été lancé par le Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL), ciblé sur les lotissements denses. Il conclut en l'intérêt économique de la densification dans le cadre de la procédure de lotissement. SNAL-PUCA.
Source : Rapport final de l'appel d'offre à projets SNAL-*PUCA Maisons de ville, quand le lotissement retrouve le chemin de la ville,* Décembre 2003, sp.
Cité par Jean-Charles CASTEL, *Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ?*, Intervention au colloque de l'ADEF du 14 octobre 2005, CERTU, p. 2.

de transition écologique. Avant d'exposer les résultats de ce travail, un diagnostic de la commune sera proposé pour bien identifier les enjeux de ce développement à venir et la forme spatiale qu'il peut prendre. Cette étude offre par ailleurs la possibilité de conforter les caractéristiques de ces petites communes de l'espace rural métropolisé qui ont été identifiées dans la première partie.

Au niveau local, dans l'espace rural métropolisé, la forte restriction vis-à-vis de l'urbanisation des terres agricoles a conduit certains élus à s'interroger sur de nouvelles pratiques d'urbanisme. Néanmoins, ces réflexions d'élus locaux se heurtent à un contexte particulier, où le marché immobilier est très tendu depuis les années 2000. Cette situation a incité de nombreux propriétaires individuels à diviser eux-mêmes leur parcelle pour en améliorer la rentabilité. Ce phénomène a confronté les élus à de nouvelles problématiques : capacité des réseaux et des infrastructures, conflits de voisinage, maîtrise de la démographie...

L'engouement pour la densification s'est donc développé de manière parallèle à deux échelles différentes : au niveau national par la législation et à l'initiative du privé sur le terrain local. La manière de faire est toutefois très différente, selon les espaces et les acteurs. Si les institutions l'envisagent dans des secteurs reliés aux transports urbains et de façon plutôt verticale, au niveau local et dans les espaces dédiés à la maison individuelle, elle se fait de façon horizontale et par redécoupage parcellaire.

Les premiers retours d'expériences de terrain menées par les CAUE[839] en milieu peu dense ont révélé de nombreux écueils dans la démarche et une complexité plus grande qu'il n'y paraît. Sur ce point, Sylvain Petitet précise: « La division parcellaire peut constituer l'un des outils de mise en œuvre [du projet urbain] mais ne peut être érigée en démarche mise en place de façon mécaniste dans ces quartiers [d'habitat pavillonnaire][840] ». La forme de densification proposée dans ces espaces n'est donc pas l'unique réponse. Nous exposerons dans ce chapitre d'autres expériences menées dans des territoires peu denses et qui combinent projet urbain collectif et aspirations individuelles.

---

[839] CAUE 27, *Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?*, *Manifeste, Contribution à la recherche BIMBY,* Evreux, Editions du CAUE 27, 2013, 33 p.
CAUE 91, « En finir avec l'étalement urbain, un choix pour l'Essonne. », Actes du colloque éponyme qui s'est déroulé le 5 novembre 2005 au colloque organisé par le CAUE 91, Evry, Editions du CAUE, 2006, 52 p.

[840] Sylvain PETITET, « Densifier l'habitat pavillonnaire, entre solutions individualistes et projets collectifs », *in Etudes foncières*, n°161, 2013, pp. 27-31.

a) La modification du PLU : entre injonctions supra-communales et données locales[841].

L'objet de cette première occurrence est de présenter les attentes de la commune en termes de développement urbain et de les confronter à celles du niveau supra-communal. La localisation de Saint-Aquilin-de-Pacy la rend partie intégrante de l'unité urbaine de Pacy-sur-Eure[842], ce qui la distingue des communes de référence de l'étude. Toutefois, sa spécificité est d'être composée de deux entités urbanisées, Boudeville et Le Village, reliées entre elles par l'ancienne route nationale reliant Paris à la côte normande[843]. Si le quartier de Boudeville, accolé à la petite ville de Pacy-sur-Eure propose des formes urbaines propres aux bourgs (maisons accolées et en bord de rue), le secteur du Village se distingue par sa faible densité. Cet aspect fait de ce hameau le plus isolé de l'unité urbaine un espace similaire aux communes étudiées dans la première partie. Constitué de maisons individuelles, avec un premier noyau de bâti ancien implanté tel un village rue, il a fait l'objet d'extensions urbaines plus récentes, en lotissement pavillonnaire ou diffus. Ce secteur peut être considéré comme un échantillon représentatif des petites communes de l'espace rural métropolisé et c'est d'ailleurs sur ce site que se sont concentrées les démarches en faveur de la densification douce.

Organisation spatiale de l'espace habité

L'analyse à macro-échelle de l'espace habité révèle des nuances dans la forme spatiale, tant architecturale, urbaine que paysagère. Pour la partie plus ancienne, le bâti s'implante selon les voies, les faîtages sont perpendiculairement ou parallèles à ces dernières, et le retrait par rapport à la voie est faible voire inexistant. Pour les constructions plus récentes, elles renvoient à un urbanisme et une architecture uniformisée.

---

[841] L'ensemble des données citées dans ce sous-chapitre sont issues des statistiques Insee.

[842] L'unité urbaine compte au total 7 201 habitants et se compose de 5 communes. Toutefois 2 communes concentrent la majeure partie de la population (Pacy-sur-Eure, 4556 habitants et Ménilles, 1576 habitants). Les trois autres communes, Saint-Aquilin-de-Pacy, Vaux-sur-Eure et Croisy-sur-Eure comptant respectivement 573 habitants, 280 habitants et 216 habitants.
La commune a fusionné avec celle de Pacy-sur-Eure au 1er Janvier 2017.

[843] Cette voie est désormais déclassée, une déviation à deux voies a été construite dans les années 1990 pour contourner toute l'unité urbaine.

L'espace habité préalable aux années 1960.

Ces secteurs ont un aspect très minéral et une densité plus forte que la moyenne communale. Ils se concentrent aux abords de l'ancienne route nationale, ancien tracé de la voie reliant Paris à Caen avant la construction d'une déviation dans les années 1990. Cet axe traversant accueille par ailleurs quelques activités commerciales (garage, restaurant, fleuriste). On y trouve également, dans le secteur de Boudeville, accolé au bourg de Pacy-sur-Eure, la Mairie et un supermarché de taille moyenne.

De part et d'autre, dans les deux secteurs urbanisés de la commune, on recense des îlots de grande surface. Ils sont construits sur leur périphérie, par des édifices ou des murs de clôture, qui structurent des voies étroites. Leur centre est laissé libre, pour des jardins ou des vergers. Quelques constructions neuves, réalisées par un découpage de parcelles en drapeau, amorcent l'hypothèse d'une densification possible. Les constructions de ces deux premières strates d'urbanisation constituent un patrimoine ancien mais réhabilité qui participe à l'identité locale. Les matériaux utilisés sont caractéristiques : briques, moellons, silex et pierre, tuiles en terre cuite pour la couverture. Les proportions des constructions diffèrent selon le statut de la voie qui les borde : maisons à R+1+Combles, de base plutôt carrée pour la voie principale ; maisons à R+Combles aux proportions rectangulaires et allongées le long des voies communales de desserte.

Les constructions récentes

Au-delà de ces îlots anciens, des constructions pavillonnaires au parcellaire géométrique et régulier s'implantent de façon linéaire de part et d'autre des voies de communication existantes. Pour le secteur du Village seul un lotissement pavillonnaire des années 1980 est identifié. Non achevé par l'aménageur, la voirie en raquette n'a pas été rétrocédée à la commune et constitue aujourd'hui un point sensible de l'aménagement urbain. Ses habitants y réclament les mêmes services que les autres habitants : éclairage public, revêtement de voirie, collecte des déchets. La municipalité s'y refuse, n'ayant pas les moyens d'engager de telles dépenses qui seraient supportées par tous les citoyens.

Ces constructions récentes, en pavillonnaires ou en diffus sont peu denses. En dehors de celles en limite d'espace public, parfois traitées par des murets, les clôtures sont souvent constituées d'un grillage doublé ou non d'une haie. Ce traitement contraste avec les espaces bâtis plus anciens, hérités du rural et d'aspect plus minéral. La diversité de la

composition urbaine ou architecturale est moins riche, avec une construction parallélépipédique centrée sur une parcelle rectangulaire. Dans la commune, l'architecture contemporaine se limite à ces maisons de constructeurs, bâties sur un plan similaire : entrée sur les façades longitudinales, pignons peu ouverts, volume à rez-de-chaussée et combles aménageables. Même si cette dernière caractéristique est aussi remarquable dans le bâti ancien, les proportions diffèrent, avec un plan moins longitudinal que les maisons anciennes, appelées communément « longères ». Ces dernières se retrouvent notamment dans les îlots en retrait des voies de communication principales qui accueillent, quant à elles, des maisons plus bourgeoises, avec deux niveaux et des combles, des modénatures et des détails architecturaux plus prononcés, plus travaillés.

Le traitement de l'espace public

Les voiries constituent les seuls espaces publics dans le secteur du Village. En dehors des deux routes départementales qui le traversent, les voies de desserte sont étroites et de largeur variable, non rectilignes, souvent à sens unique, sans trottoir et brodées de murs anciens. Par le traitement spécifique de ces limites et l'absence de distinction entre les différents usages, ces caractéristiques participent à l'identité communale. Pour les élus et les habitants, elles constituent une contrainte au développement urbain, puisque leur taille limite leur fréquentation. Selon eux, une densification non contrôlée génèrerait un réaménagement de ces voies qui les dénaturerait. Les voies départementales sont, quant à elles, très larges, notamment l'ancienne route nationale, dont le profil hérité de cet ancien statut, semble démesuré par rapport à l'environnement proche.

Ce maillage routier permet toutefois des navettes domicile-travail quotidiennes vers les grandes agglomérations limitrophes et les autres bassins d'emploi départementaux (Evreux et Vernon). Si elles permettent un accès rapide aux pôles d'activités avoisinants, ces grandes infrastructures routières de niveau national génèrent d'importantes nuisances sonores, visuelles, environnementales.

Ces caractéristiques se retrouvent également dans les communes ayant servi à l'analyse menée dans la première partie. D'une part, les grands axes génèrent des problématiques de sécurisation routière. D'autre part, le développement urbain est restreint par risque de saturation des voies de desserte. De façon analogue, on retrouve la présence de chemins

ruraux qui constituent un maillage au travers du territoire communal dans les espaces naturels et agricoles. Si la hiérarchisation du réseau viaire est lisible, la transition entre ces types de voiries est souvent difficile dans la pratique, faute de traitement urbain et/ou paysager adapté. La sécurisation routière des axes principaux se traduit par l'application de principes routiers propres à l'urbain : feux, trottoirs, ralentisseurs. Le dimensionnement est souvent inadapté : voiries très larges pour favoriser le trafic et trottoirs inutilisables faute de place.

La structuration de l'espace public et l'optimisation des réseaux (assainissement et distribution de l'énergie) participent aux problématiques d'aménagement spatial de ces communes. Cette dimension reste toutefois limitée dans ce cas présent puisque l'intégration de la commune à l'unité urbaine de Pacy-sur-Eure lui permet de bénéficier d'un assainissement collectif. Dans l'espace rural métropolisé, cette tendance tend toutefois à se généraliser, à l'échelle d'une ou de plusieurs communes regroupées.

Le développement urbain depuis la mise en œuvre du PLU

Le PLU communal a été élaboré en 2008. Il est antérieur au SCoT intercommunal approuvé en 2011. Son règlement graphique distingue trois zones urbaines et une zone à urbaniser. Les hameaux de la commune sont situés en zone N. L'un d'entre eux, au lieu-dit le moulin Sagout, est en zone Nh dont le règlement permet la construction d'habitations nouvelles « de façon limitée[844] ». Comme dans de nombreuses communes de la vallée de l'Eure, un élément patrimonial est protégé au titre des monuments historiques. Certaines recommandations de l'Architecte des Bâtiments de France sont annexées au règlement du PLU pour ces secteurs, qui recoupent celles attendues dans le règlement écrit.

L'organisation de l'espace habité par le PLU

La première (Ua) comprend un secteur de bâti ancien et se concentre dans une bande plus ou moins large qui s'étend de part et d'autre de l'ancienne route nationale, support du développement urbain jusque dans les années 1970. La seconde (Ub) correspond aux

[844] Expression utilisée dans le règlement de la zone N, à l'article *N-2 Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières* pour décrire celles autorisées dans le secteur Nh.
Source : Règlement du PLU approuvé en septembre 2006, p.39.

extensions pavillonnaires plus récentes, situées en périphérie de la zone Ua. La troisième (Ue) est propre à un secteur d'activités économiques situé dans le quartier de Boudeville, en liaison directe avec le centre bourg de Pacy-sur-Eure. La zone à urbaniser (AU1) se situe à proximité du secteur du Village, mais de l'autre côté de la déviation (nouveau tracé de la N13). Les terrains situés dans cette zone (4,6 Ha) sont actuellement cultivés et bordent un espace classé Natura 2000.

Les zones urbaines de Boudeville et du Village sont séparées par une zone N qui est aussi une zone d'épandage lors des crues. Toutefois, jusqu'à l'approbation du PPRI de l'Eure moyenne en 2011, plusieurs constructions à usage d'activité ou d'habitation s'y sont édifiées, au moyen de remblaiements conséquents. Cette urbanisation s'est développée sur des terrains situés le long des berges de l'Eure, d'un seul côté de l'ancienne N13. Par ces constructions, la distinction des deux secteurs urbanisés de la commune s'est estompée.

Dans les zones urbaines de la commune, seul un terrain est aujourd'hui propice à une opération d'urbanisme importante. Il est cependant d'une surface très inférieure à la zone AU prévue au PLU (0,5 Ha contre 4,6 Ha). Situé à l'entrée Nord-est du secteur du Village, c'est un secteur propice à ménager une transition entre l'espace habité et les herbages de la zone N.

L'évolution de l'espace habité depuis l'élaboration du PLU

La surface de l'espace habité a augmenté d'environ 7,8% entre 2006 et 2015. Les emprises construites ne représentent toutefois que 13,8% de l'espace habité, le reste étant constitué de jardins, d'aires de stationnement ou de voies de circulation. En dehors de la petite zone commerciale rattachée physiquement à Pacy-sur-Eure, l'habitat reste le principal usage de cet espace. La création de nouvelles emprises construites à l'intérieur du périmètre de la zone U est faible et se résume principalement à des extensions d'édifices existants.

La création de nouveaux logements se traduit par la transformation de bâtiments existants par découpage en plusieurs logements d'une maison ou aménagement de dépendances. Une sorte d'urbanisme endogène est donc exercé dans la commune sans toutefois être maîtrisé par la commune, qui n'est pas ou peu informée de ces évolutions. Si l'aménagement de ces logements ne nécessite pas la modification d'ouverture en façade,

le maître d'ouvrage de ces travaux n'a pas d'autorisation d'urbanisme à déposer. Ces transformations concernent des maisons anciennes construites sur des parcelles en lanières, en bord de rue et sans accès pour un véhicule au jardin.

Lorsqu'elles ne sont pas soumises à autorisation, elles génèrent différentes problématiques. La première est liée au stationnement des véhicules dont le nombre augmente en proportion du nombre de logements créés à la place de l'habitation existante. Faute d'un accès possible à la cour ou au jardin intérieur et d'une surface de parcelle trop petite pour les accueillir, ces stationnements se font le long des voies, dans des espaces publics souvent saturés. Pour cela, même si le PLU précise le nombre de stationnement par logement, l'emprise au sol maximale constructible, le règlement actuel ne limite pas l'emprise au sol et le COS, ici exigé, ne s'applique plus depuis la loi ALUR[845]. La seconde problématique porte sur l'imperméabilisation excessive de ces sols dans des secteurs exposés aux crues.

Localisation des constructions nouvelles

Le bilan de consommation foncière établi sur les dix dernières années comptabilise les surfaces consommées à partir du recensement exhaustif des autorisations d'urbanisme délivrées sur la période (tous types de constructions, y compris les changements de destination). Couplé à un recensement sur le terrain, il permet d'analyser et de localiser sur le territoire communal l'évolution de l'espace habité. Ce bilan fait le constat suivant : les constructions nouvelles recensées et autorisées se concentrent dans les zones les moins denses de la commune (Le Village et les zones N et A). Toutefois, les constructions nouvelles de la zone A sont des bâtiments agricoles, destinés au centre équestre qui a développé son activité et amélioré ses infrastructures.

Trois nouveaux logements ont été construits en zone N, l'un dans le hameau dit « Le moulin Sagout » (zone Nh) ; les deux autres le long de la RD n°141, entre Boudeville et Le Village, où les constructions nouvelles ne sont théoriquement pas autorisées. Trois logements ont été réalisés dans la zone U : deux maisons mitoyennes dans le secteur du Village et un nouveau pavillon dans un lotissement existant dans le secteur de Boudeville. Les maisons mitoyennes ont été construites par un promoteur qui a revendu ou loué ces

[845] La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové n°2014-366 du 24 mars 2014 modifie l'article L.123-1-5 du code de l'Urbanisme qui supprime le Coefficient d'Occupation des Sols et également la possibilité de fixer une taille minimale pour les terrains à bâtir.

biens, tandis que la maison individuelle en lotissement a été construite par un particulier pour y résider. On constate donc des formes d'habitat différentes selon le profil du maître d'ouvrage.

L'observation sur le terrain et les échanges avec le Maire ont mis aussi en évidence l'amorce d'un renouvellement urbain. Ce phénomène se situe principalement dans le secteur de Boudeville, avec la transformation de bâti existant, le plus souvent des maisons de bourg, en logements. Entre 2005 et 2015, on dénombre dix demandes d'autorisation d'urbanisme allant dans ce sens (une seule prévoyait également la création d'une petite surface commerciale). Notons aussi une demande en cours pour la création de 4 terrains à bâtir, en zone UB, chemin des Drouards, en lieu et place d'un hangar, qui sera démoli à cette occasion. L'urbanisation récente n'est donc pas seulement due à l'extension urbaine et confirme une densification possible des zones U, avec des formes d'habitat alternatives à la maison individuelle isolée sur sa parcelle. Par contre, la construction de maison individuelle continue dans des zones non urbaines de la commune.

Prescriptions du PPRI vs urbanisation

Du point de vue des contraintes propres au milieu naturel dans lequel se situe la commune, le risque d'inondation est, au même titre que de nombreuses communes situées en vallée, très important : la majorité de l'espace urbanisé communal y est exposé.

Les deux principaux secteurs urbanisés de la commune sont séparés par le lit de la rivière Eure, qui est classé par le PPRI en zone verte. Le SCoT identifie cette zone en « Perméabilité biologique à préserver [qui sont des] zones humides restantes, pentes et fonds de vallées occupés par des prairies, des haies ou des vergers, parties naturelles des sites inscrits et ZNIEFF de type II[846] ». Ce secteur du territoire communal supporte donc de nombreuses couches de protection qui se superposent au gré des enjeux visés (risques, écologie, biodiversité, paysage).

Le relief de ce secteur a largement été modifié par l'urbanisation de ces cinquante dernières années. De grandes emprises ont été remblayées pour y aménager la voie de circulation mais aussi des constructions récentes. Entre chaque parcelle construite, des buses et ravins ont été aménagés pour garantir le libre écoulement des eaux en cas de

[846] SCoT de la CAPE, Document d'Orientations Générales, Document graphique, Légende, Thématique « Préserver la grande armature écologique et favoriser sa fonctionnalité », CODRA, janvier 2014.

crue. L'approche contemporaine du risque inondation rendrait aujourd'hui incertaine, voire impossible ces constructions.
D'autres secteurs sont concernés, notamment les équipements publics du quartier de Boudeville dont les accès sont impossibles lors des crues : école construite dans les années 1990, salle communale des années 1970. Ces édifices sont implantés en zone bleue mais à proximité d'une zone rouge, aménagé en terrain de sport qui sert de zone d'épandage des eaux lors des crues. Cet ensemble –école, stade, salle des fêtes– constitue une emprise peu imperméabilisée au centre d'un espace habité compact, en cela propice à la gestion des crues. Il est pourtant situé en zone U du PLU, et pourrait être susceptible d'être urbanisé, si la municipalité, propriétaire de ces terrains, le décidait. La démarche des élus actuels est de préserver au mieux des zones d'épandages de crues dans l'espace habité communal. Ces derniers ont en mémoire les conditions d'accès à l'école lors des dernières crues et les inondations catastrophiques qui ont eu lieu ces dernières années dans d'autres régions.

Le développement urbain dans le quartier de Boudeville est donc limité. Seul un ensemble pavillonnaire construit entre les années 1980 et 2000 pourrait présenter des opportunités foncières. Mais l'absence d'assainissement collectif dans ce quartier limite sa densification. L'évolution du bâti existant est toutefois réelle, autour d'une intensification urbaine ou d'une modification de l'existant dans les zones plus compactes. Les opportunités foncières se concentrent principalement dans le secteur du Village, jusqu'ici préservé de l'urbanisation. Seul un lotissement pavillonnaire y a été réalisé, dans les années 1990, les autres constructions neuves étant été réalisées de manière diffuse.

Les attentes de développement urbain au niveau intercommunal

La commune de Saint-Aquilin-de-Pacy fait partie de la Communauté d'agglomération des Portes de l'Eure (CAPE). Le SCoT de la CAPE a été approuvé le 17 octobre 2011. La CAPE a également réalisé un Programme local de l'habitat (PLH), approuvé le 31 mai 2010. De plus, la CAPE a mis en place une Charte paysagère et écologique, antérieure à

son SCoT[847]. L'ensemble de ces documents ont participé à déterminer les espaces urbanisables à l'échelle intercommunale, au regard des grandes entités paysagères existantes et de la forme actuelle du développement urbain.

Les objectifs de construction fixés par le PLH

La proximité immédiate de la commune avec le bourg de Pacy-sur-Eure a conduit les concepteurs du SCoT à l'intégrer au « trinôme de la Vallée d'Eure[848] ». Ce statut la place dans un pôle stratégique de développement urbain, même si ce dernier se concentre principalement sur la commune de Pacy-sur-Eure. Les objectifs de développement urbain sont traduits dans le DOG pour « favoriser la densification des espaces urbaniser [par des] densités minimales pour la création de nouvelles zones urbaines, à caractère résidentiel, tertiaire ou mixte […] afin d'assurer une gestion économe de l'espace agricole et naturel. Elles sont adaptées à la typologie de chaque commune et calculée à l'échelle de la commune[849]. » Cette densité minimale est fixée à 20 logements/hectare pour l'ensemble du trinôme de la Vallée d'Eure. Le PLH intercommunal, élaboré en 2010, fixe quant à lui pour la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy la construction de vingt-cinq de logements, dont quatre logements aidés, sur la période de 2010 à 2016. Cet effectif représente en 2010, 1% des objectifs de construction de logements neufs pour le secteur identifié « trinôme de la Vallée d'Eure ».

Les orientations de la Charte paysagère et écologique

En contrepoint à ces objectifs de croissance urbaine envisagée par la construction de nouveaux logements, le SCoT préconise également de préserver et de conforter la grande armature écologique de la CAPE. Cette armature écologique fait référence à la trame verte et bleue et aux structures paysagères qui font l'identité du territoire : vallées de l'Eure et de la Seine, humides, coteaux calcaires et pelouses sèches. Le diagnostic de la charte paysagère et écologique rédigé par l'agence Folléa Gautier relève les protections existantes pour les espaces naturels (réseau Natura 2000 et inventaire des ZNIEFF de

[847] Confiée à l'agence de paysagistes-urbanistes FOLLÉA-GAUTIER et aux écologues BIOTOPE, le diagnostic a été mené en 2007 et la Charte rédigée en 2008. Une synthèse a ensuite été réalisée par les services de la CAPE en 2010.
[848] SCoT des Portes de l'Eure, Projet d'Aménagement et de Développement Durables, Octobre 2011, p.3. Document élaboré par le bureau d'études CODRA.
[849] SCoT des Portes de l'Eure, Document d'Orientations Générales, Octobre 2011, p.14. Document élaboré par le bureau d'études CODRA.

Haute-Normandie). Ce diagnostic souligne la menace que constitue l'embroussaillement des coteaux secs des vallées de la Seine et de l'Eure, facilité par l'abandon des pratiques d'élevage traditionnelles. Selon l'agence Folléa Gautier, l'état dégradé de ces pelouses sèches est aussi dû aux prémices ponctuelles de l'urbanisation sur des anciens fonds de carrière qui modifie d'autant la végétation initiale. Leur diagnostic recense également des ensembles complexes de prairies en vallée de l'Eure, de jardins et de vergers résiduels dans les petites communes, en citant comme exemple le secteur dit « Le Village ». Au-delà de ce diagnostic, la charte émet des principes pour le développement urbain à venir, avec notamment le recentrement de celui-ci dans les villages de vallées pour limiter les extensions urbaines linéaires et la consommation d'espaces naturels et agricoles. Elle propose en outre des orientations pour recréer des liens avec les espaces naturels : rendre plus accessibles les berges des cours d'eau ; sensibiliser à la préservation des pelouses sèches via des actions touristiques (randonnées, ateliers pédagogiques,…) ; protéger les vergers de villages et les prairies de l'urbanisation.

Le SCoT prévoit le développement urbain de la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy par le biais d'une urbanisation nouvelle, sur des espaces agricoles et naturels en périphéries des zones U. Le DOG du SCoT, prévoit des « directions de l'urbanisation[850] » uniquement pour le secteur du Village, le périmètre de l'entité de Boudeville étant quasi immuable compte tenu de son implantation en fond de vallée et de ses caractéristiques architecturales et urbaines. Ces directions de l'urbanisation s'orientant pour l'une vers le nord-est, soit vers Boudeville et Pacy-sur-Eure et pour l'autre vers le nord, en direction du hameau du Moulin Sagout. Toutes deux s'inscrivent dans une logique d'urbanisation nouvelle linéaire, le long d'axes routiers existants et fréquentés. Elles imposent à la commune de réviser son document d'urbanisme pour classer des zones N en zone AU et pour classer son unique zone AU en zone A. Pour la municipalité, cela implique un investissement financier conséquent, notamment dû à l'étude environnementale nécessaire pour argumenter ces nouvelles consommations de foncier naturel et agricole.

[850] SCoT de la CAPE, Document d'Orientations Générales, Document graphique, Légende, Thématique « Assurer un développement urbain économe en espace », CODRA, janvier 2014.

Les directions de l'urbanisation du SCoT au regard du PLU et du PPRI

Sur le terrain, les directions de l'urbanisation souhaitées par le SCoT sont limitées par le zonage du PPRI et la protection au titre de l'inventaire des ZNIEFF et du réseau Natura 2000. Dans la direction de Boudeville, seule une parcelle d'un peu plus de 4000m², remblayée dans les années 1990 mais non bâtie à ce jour, constitue une urbanisation potentielle pour ce secteur. Déjà située dans la zone U du règlement graphique du PLU, sa constructibilité est limitée à 35% de l'emprise foncière, par le règlement du PPRI. Aujourd'hui propriété privée, la commune, dont les moyens ne permettent pas l'acquisition de ce terrain, n'a en outre aucun moyen de maîtriser la densité et la nature de ce qui y sera construit. Le PLU n'imposant pas de densité minimale ni d'orientation d'aménagement sur cette parcelle, le propriétaire peut très bien n'y construire qu'une seule habitation. Vers le Moulin Sagout, l'urbanisation le long de la voie existante est possible, malgré un relief prononcé. Cependant, cette seconde direction de l'urbanisation se pose en contradiction avec un autre principe du SCoT. Le DOG du SCoT émet des prescriptions relatives à l'extension urbaine ou non des hameaux, dans un tableau classant ces derniers selon les communes et en trois catégories :

- Hameau pouvant faire l'objet de densification
- Hameau pouvant faire l'objet de densification et d'extension limitée
- Hameau ne pouvant ni faire l'objet de densification ni d'extension limitée

Pour la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy, tous les hameaux sont exempts de densification et d'extension limitée. Aussi l'urbanisation du secteur du Village vers le Moulin Sagout resterait mesurée pour répondre à cette non-constructibilité des hameaux et maintenir une coupure d'urbanisation entre les deux entités. Distant du Village d'à peine 500m, ce hameau se constitue d'une ancienne bergerie dont l'un des bâtiments a été transformé en un logement et d'une autre propriété constituée d'une habitation et d'annexes. Jumelé aux différentes constructions de l'ancienne activité agricole, cet ensemble bâti s'implante sur un relief prononcé, qui amorce des coteaux et domine les prairies humides de la vallée de l'Eure. Peu d'emprises restent constructibles, entre protection liée à la biodiversité et risque d'inondation. Néanmoins, quelques habitations se sont construites il y a quelques années entre le Village et ce hameau, sur la rive Ouest de cette voie. La coupure verte souhaitée par le SCoT est donc déjà altérée.

Les objectifs de développement urbain fixés par le SCoT pour la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy se heurtent aux réalités du terrain. La municipalité doit désormais répondre à une exigence chiffrée de construction de logement et fait aussi face à des exigences de préservation des espaces naturels et agricoles, pour des raisons paysagères (Intercommunalité) et environnementales (DDTM, Région, Etat).

Cohérence entre objectifs d'aménagement communal et planification intercommunale.

Les directions de l'urbanisation sont également en opposition à celles décrites dans le PADD du PLU communal. La zone AU du PLU est non conforme à ces orientations et la zone Nh (Moulin Sagout) n'est plus susceptible d'être densifiée comme l'envisageait la municipalité. Pour permettre l'urbanisation de ces deux secteurs, la commune a dû investir et renforcer son réseau électrique. Ces nouveaux équipements répondaient à l'obligation faite à la collectivité de rendre raccordables au réseau tout terrain situé en zone urbanisable. En l'absence de dispositif permettant un co-financement, de type Participation aux Voiries et Réseaux (PVR) et encadré par le PLU, ces travaux sont dans leur totalité réalisés aux frais de la municipalité. Désormais, ces équipements sont sous-utilisés et cet état devrait se prolonger compte tenu de l'impossible urbanisation décidée par les lois nationales et les documents d'urbanisme intercommunaux pour ce secteur. Au même titre que les habitations construites en zones N, ces secteurs n'ont plus de possibilité d'évolution, que ce soit à travers le SCoT ou les récentes législations nationales.

La zone AU du PLU communal

L'unique zone AU de la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy a été souhaitée par l'ancienne majorité communale. Localisée dans un secteur peu propice à l'urbanisation, elle est désormais remise en cause. Son éloignement du reste de l'espace habité, la topographie et son incompatibilité d'usage avec les documents supra-communaux en sont les principales raisons. Située au-delà de la déviation de la route nationale qui, en cet endroit, est un pont, cette parcelle n'a pas de lien physique avec le reste de l'espace urbanisé de la commune. Le terrain a une surface de 4,60 hectares et un coefficient d'occupation des sols de 0.30. Le rapport de présentation du PLU attribue à cette zone la vocation de « renforcer la capacité d'accueil de la commune. Dans cette perspective, elle

intégrera une offre de logement et un habitat diversifié afin de satisfaire des besoins identifiés par la commune et de répondre aux objectifs de mixité du PLU[851]. » Compte tenu du règlement écrit pour ce secteur, construit en analogie à celui de la zone UB, la forme urbaine qui pourrait être réalisée reste assez dispersée. Le COS, fixé à 0,30, laisse une possibilité de réaliser un lotissement dense, mais à « l'horizontale ». La réglementation de la hauteur limite les constructions à R + combles sans dépasser 8 mètres. La perspective d'un lotissement dense se traduit donc par des petits terrains à bâtir (500 à 800 m² par exemple), qui contraste avec l'espace agricole avoisinant. Aussi, le rapport de présentation stipule que « le zonage a été conçu en tenant compte de l'existence des contraintes environnementales (pas d'urbanisation dans le secteur Natura 2000 et intégration d'un recul supplémentaire par rapport à la limite actuelle de Natura 2000)[852] ». Une zone tampon arborée entre l'espace urbanisé à venir et le secteur protégé est prévue dans le futur aménagement. La proximité de cette zone avec la RN 13 qui fait l'objet d'un classement sonore est amoindrie dans le rapport de présentation : « les vents dominants sont plus favorables à cet endroit par rapport aux nuisances sonores liées à la présence de la RN 13 et le fait que cet axe soit enchaussé sur une bonne partie favorise également une diminution des nuisances sonores[853] ». Ces appréciations environnementales s'accompagnent d'un rappel réglementaire sur les normes acoustiques des constructions dans ce secteur.

Enfin, du point de vue de l'intégration paysagère de cette future zone urbanisée, le rapport de présentation énonce que « la perception de la zone depuis les axes demeure limitée car elle est souvent masquée par des rideaux d'arbres[854] ». Il stipule en outre la réglementation de nombreux éléments dans l'objectif d'une intégration de l'opération dans son environnement : « aspect extérieur, espaces verts, plantations afin de conserver une harmonie dans la morphologie urbaine et la qualité du cadre de vie au sein de zone résidentielle[855] ».

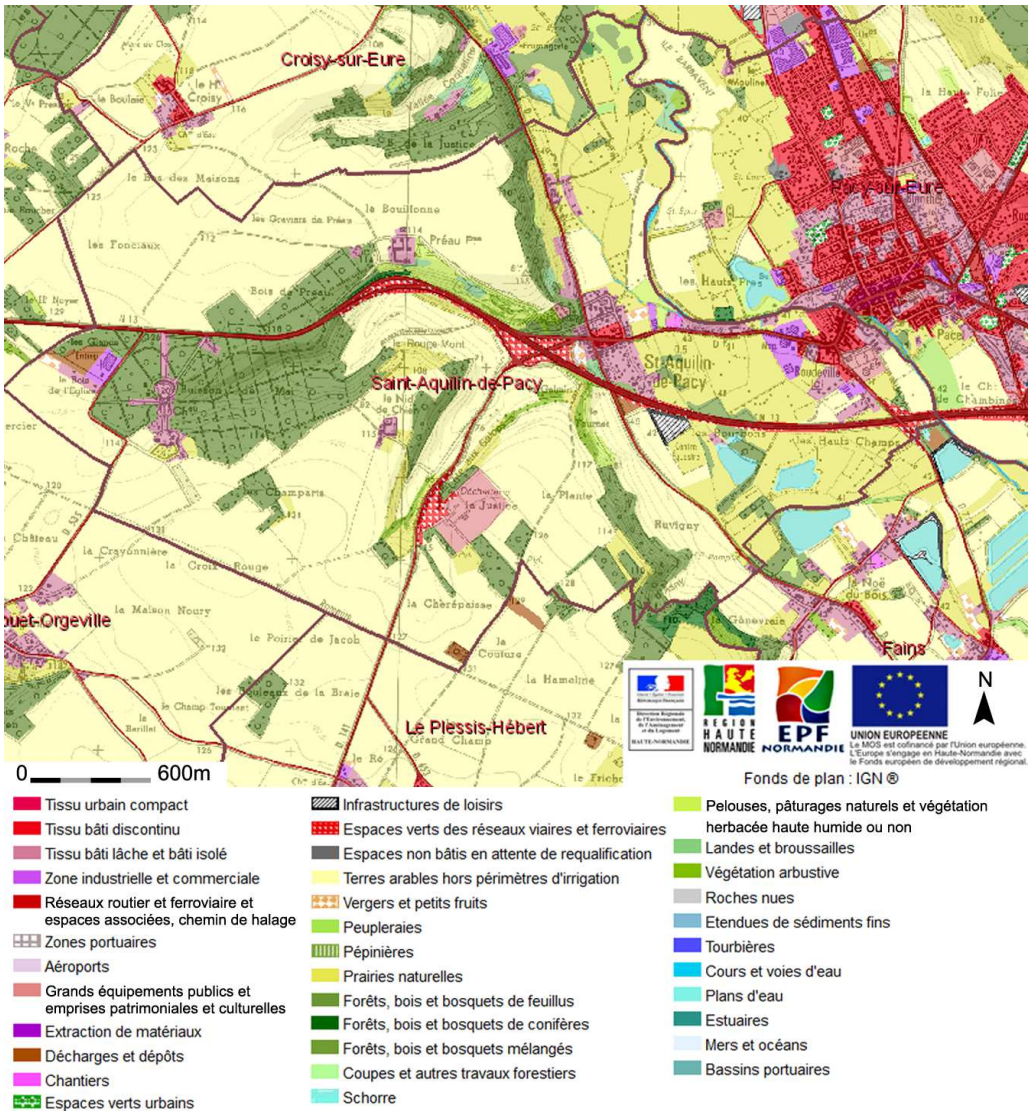
---

[851] Rapport de présentation du PLU de Saint-Aquilin-de-Pacy, septembre 2006, p.41
[852] *Ibid.*
[853] *Ibid.*
[854] *Ibid.*
[855] *Ibid.*

Les perspectives du développement urbain au niveau communal

Le choix stratégique de la zone AU pour le développement urbain est justifié par le fait que cette parcelle soit propriété communale. Elle constitue en cela une réserve foncière dont l'aménagement pourra être mieux maîtrisé par cette dernière. En dehors de tout parti pris sur les orientations du projet énoncées dans ce PLU en 2006, l'ensemble des justifications sont à replacer dans un contexte local où le développement urbain sur des emprises foncières agricoles ou naturelles était encore admis par les services de l'Etat malgré plusieurs lois en faveur de leur préservation. Le SCoT postérieur à ce document n'engage pas les mêmes réflexions, allant à l'encontre de celles-ci et plaçant la municipalité dans une posture délicate, contrainte de repenser leur stratégie de développement. L'extension « à l'horizontale » de l'espace habité communal est désormais restreinte, par le zonage du PPRI à l'Est, la déviation de la route nationale au Sud, les coteaux naturels protégés à l'Ouest et les espaces agricoles au Nord. Les espaces libres dans l'espace habité communal restent toutefois nombreux, puisqu'à peine 20% du sol est à ce jour artificialisé.

Pour répondre aux objectifs de développement urbain que le SCoT lui impose, la collectivité communale se trouve contrainte de faire évoluer la trame bâtie existante. Pour cela, la municipalité a décidé d'entreprendre la modification du PLU pour rendre son document d'urbanisme compatible avec les orientations supra-communales. Nous évaluerons dans la partie suivante les outils à sa disposition pour lui permettent cette démarche et analyserons sont les conditions à réunir pour mener à bien cet objectif.



Habitat	4,87 %
Activités	0,31 %
Équipements	1,22 %
Zones agricoles	43,77 %
Zones naturelles	36,51 %
Espaces Boisés	13,32 %

Figure 34 - Occupation du sol de la commune de Saint Aquilin de Pacy

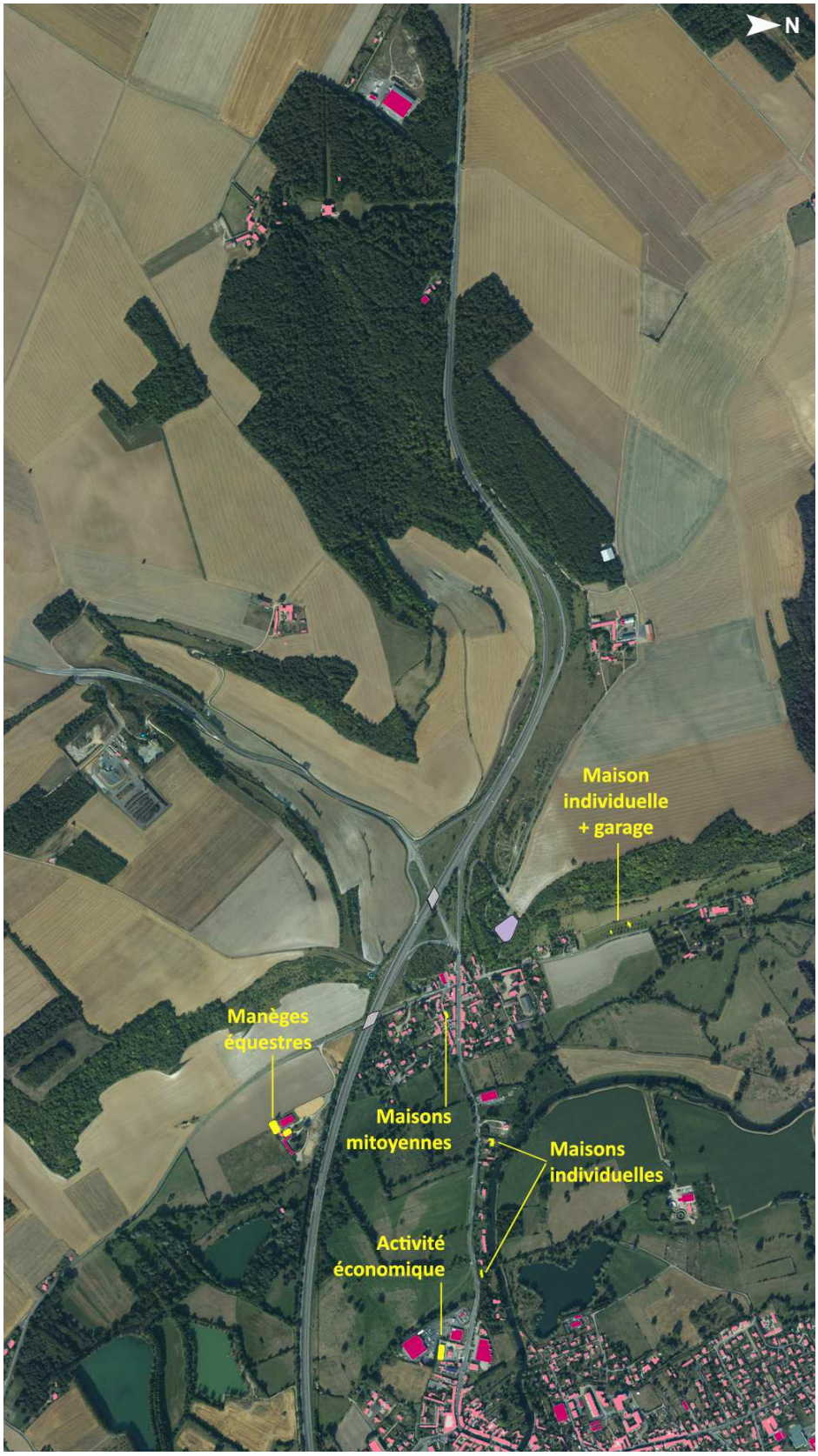


Figure 35 - Repérage des constructions entre depuis 2010

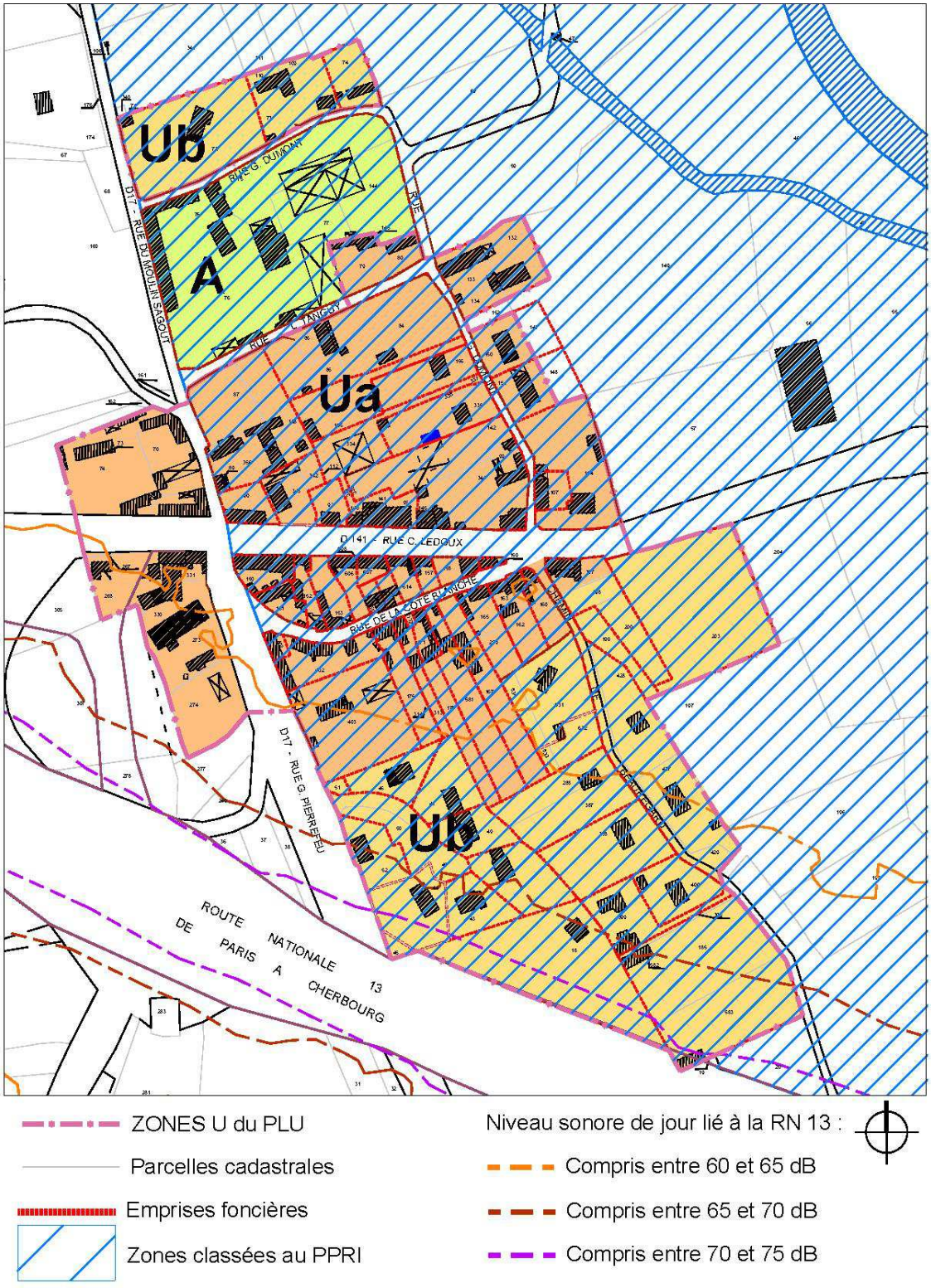


Figure 36 - Synthèse de la situation spatiale du secteur dit "Le Village"

b) Outils réglementaires et actions locales pour la densification de l'espace habité.

Compte tenu des contraintes auxquelles est confrontée la commune, les élus ont fait le choix de repenser le règlement de la zone urbaine et de certains espaces habités de la zone N. Ils souhaitent en quelque sorte prévoir leur renouvellement. L'enjeu est de s'intéresser à l'ingénierie nécessaire pour tendre vers cet objectif. Les possibilités d'évolution, le rôle des acteurs et les outils mobilisés, sont des variables à ajuster selon les formes habitées voulues par la municipalité. Par ailleurs, ces outils sont conditionnés aux moyens financiers dont dispose la commune. Nous nous intéresserons ici aux actions possibles selon les typologies de l'espace habité. Nous questionnerons la procédure choisie par les élus pour permettre cette densification de l'espace habité. Nous expliquerons les raisons de ce choix ainsi que les démarches qu'elle implique. Nous présenterons ensuite les actions engagées pour les hameaux de la zone N puis celles entreprises pour la zone U. Enfin, nous montrerons que les outils dédiés à l'urbanisme opérationnel ne sont pas les seuls leviers pour inciter à la densification dans le présent cas.

Le choix de la procédure

Malgré des capacités d'extensions urbaines fortement contraintes, des possibilités faibles en termes d'investissement financier et l'absence de maîtrise foncière, la municipalité doit poursuivre son urbanisation. Elle souhaite notamment favoriser l'accueil de nouveaux ménages et proposer une stratégie de développement urbain compatible avec les orientations du SCoT.

Une expérimentation préalable à la modification du PLU

Ce croisement d'objectifs et de contraintes a incité la commune à participer à une expérimentation portée par le CAUE 27, à la suite du projet ANR « Build In My Backyard[856] » auquel il a participé. Cette démarche menée de front par la municipalité et le CAUE 27 s'est déroulée pendant un an, en 2012. L'expérimentation n'avait pas vocation à produire d'effets immédiats mais a révélé des potentialités de densification

[856] Le terme BIMBY *(Build In My Back Yard)*, s'inscrit en opposition au NIMBY *(Not In My Back Yard)*, est une démarche qui propose une densification du tissu existant par le découpage parcellaire, et dont les défenseurs assurent limiter ainsi la consommation de foncier agricole ou naturel.

douce. L'exercice se caractérise par une forte concertation avec les habitants, invités à participer à diverses réunions, ateliers et visites. Cette participation a produit des échanges entre les différents acteurs (élus, habitants, CAUE 27, bureau d'étude). Elle a permis d'imaginer les possibilités d'évolution du village, et d'envisager des projets individuels sur leurs propres parcelles.

Ces travaux ont mis en lumière des alternatives à l'urbanisation conventionnelle possibles, tant à l'échelle de l'îlot qu'à celle de la parcelle. L'expérimentation a montré que la plupart des habitants n'étaient pas opposés à une évolution de leur environnement à moyen termes, tout en étant attachés aux qualités paysagères et architecturales du Village. Ces ateliers ont également révélé que peu de propriétaires fonciers de la commune envisageaient des opérations de construction ou d'aménagement à court terme sur leurs surfaces disponibles situées en zone U. Par le biais de l'action du CAUE, les élus ont aussi été sensibilisés aux problématiques de l'urbanisation pavillonnaire et à des pratiques alternatives. Avec peu de maîtrise foncière et peu de terrains disponibles pour répondre à ces objectifs, les élus ont donc souhaité faire évoluer leur PLU autour d'une démarche innovante.

La procédure de modification

Au-delà du recensement des opportunités foncières présentes pour installer l'urbanisation nouvelle dans les espaces déjà habités de la commune, la densification qu'elle soit douce ou non, impose de faire évoluer le PLU. Bien que les règles préexistantes, écrites et/ou graphiques, permettent d'ores et déjà cette densification, la mise à jour permet à la municipalité de mieux l'encadrer. Le type d'évolution envisagé, au même titre que le budget financier de la commune, conditionne le choix de procédure pour faire transformer le PLU.

Pour ces communes, intervenir sur leur document d'urbanisme représente un investissement important. Celui-ci doit donc être rentabilisé, quelle que soit l'évolution des documents supra-communaux au cours des dix prochaines années. Les critères financiers et le niveau de modification déterminent donc la procédure à engager par la municipalité. Si la révision permet de revoir l'équilibre du PADD en réinterrogeant les

perspectives de développement urbain qui y ont été proposées, la procédure de modification doit quant à elle le respecter[857].

Compte tenu de sa capacité financière, la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy a fait le choix d'une modification. La procédure doit permettre la suppression de la zone AU, contraire aux orientations d'aménagement au niveau national et intercommunal. L'enjeu de la démarche de modification est aussi de démontrer que la densification douce projetée dans l'espace habité comble le déficit lié à la suppression de ce projet de lotissement. Enfin, outre les procédures, le contexte local participe à déterminer le passage à l'action ou non en matière d'évolution du PLU. En effet, la commune considère les projets d'urbanisme envisagés à court et moyen termes par des investisseurs ou propriétaires fonciers et analyse les stratégies d'aménagement du territoire au niveau intercommunal.

Pour le premier point, en choisissant la procédure de modification, la commune dispose d'une mise en application plutôt rapide de l'évolution attendue. Dans le présent cas, la modification a été effective un an après la phase de désignation de l'équipe de maîtrise d'œuvre. L'équipe municipale a pu apporter une contre-proposition à un projet de lotissement très peu dense (3 maisons sur 5000m²) sans utiliser son droit de surseoir à statuer[858]. Pour le second point, la municipalité a choisi de se conformer aux orientations du SCoT intercommunal. De plus, à la différence de celle étudiée dans la première partie, l'intercommunalité a voté le refus de l'élaboration d'un PLUi sur son territoire. Par cette décision, les communes portent elles-mêmes la responsabilité de se mettre ou non en conformité avec les nouvelles exigences nationales en termes de développement urbain. Ce que les élus de Saint-Aquilin-de-Pacy ont choisi.

La définition d'une procédure offre à la commune des limites claires et un champ d'action plus ou moins restreint. Celui de la modification est relativement resserré mais offre néanmoins la possibilité : de revoir le zonage du règlement graphique, si le projet ne réduit pas les espaces naturels ou agricoles ; de modifier le règlement écrit et de doter le

[857] Article L.123-13 du code de l'Urbanisme.

[858] Droit offert à la municipalité lors des procédures d'élaboration, révision ou modification de son document d'urbanisme bloquant alors les demandes d'autorisation d'urbanisme sujettes à évolution dans le cadre du processus engagé. Dans les petites communes, l'application de ce droit est souvent ressentie comme une intervention de la sphère publique dans les affaires privées. Cette injonction est souvent perçue comme personnelle compte tenu de la faible demande d'autorisation d'urbanisme. Article L.123-6 du code de l'Urbanisme.

PLU de nouveaux outils pour mieux maîtriser les projets d'aménagement ou d'architecture de la commune.

Les actions menées dans *le cadre de la modification du PLU – hors zones U*

Le projet de modification vise à favoriser la densification des espaces urbanisés existants de manière à préserver les espaces naturels et agricoles du territoire communal. Pour cela, la municipalité envisage la suppression de l'unique zone AU et la maîtrise de l'urbanisation nouvelle dans ces secteurs.

Permettre la suppression de la zone AU en maintenant l'équilibre du PADD

La zone AU n'est conforme ni aux orientations relatives à l'urbanisation prescrites dans le SCoT de la CAPE ni à la législation nationale actuelle. Malgré cela, sa suppression constitue un acte fort et symbolique du point de vue politique, puisque la commune renonce à sa seule occasion de réaliser une opération d'urbanisme qu'elle peut maîtriser. Elle est en effet propriétaire de ce terrain et peut donc choisir le moment où celui-ci sera viabilisé et loti. Elle peut en outre négocier les conditions de son aménagement avec l'opérateur, qui sera son le seul interlocuteur. La municipalité fait le choix d'abandonner cette perspective. De plus, elle a décidé de vendre ce terrain à l'agriculteur qui l'exploite actuellement en fermage, une fois la procédure de modification validée par le Préfet. Les actions menées par la modification du PLU dans la zone U viseront à compenser la perte de potentiel développement urbain pour maintenir l'équilibre du PADD. Pour cela, la commune peut mettre en œuvre des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), notamment dans le secteur dit « Le Village », aux nombreuses potentialités en termes de densification. La vente du terrain situé en zone AU, propriété de la commune, permet en outre le financement de ces OAP. A la différence de la création d'un lotissement pavillonnaire, les aménagements urbains réalisés dans le cadre de ces OAP bénéficieraient à l'ensemble des habitants.

La zone N, entre préservation et possibilités d'évolution des habitations existantes

En outre, une réflexion est menée sur la fonction de la zone N. Elle abrite actuellement des habitations, désormais dépourvues de droit à bâtir et de possibilité de construction nouvelle suite à la loi ALUR. Une zone de traitement de déchets éloignée des zones

urbaines de la commune, des espaces naturels protégés au titre de périmètres supra-communaux (ZNIEFF, Natura 2000) ou communaux (EBC) y sont aussi recensés. La zone Nd, qui délimite le secteur de la déchetterie est maintenue. Par contre, pour les habitations de la zone N, une réflexion est engagée.

Ces habitations sont éparses sur le territoire communal. Elles se situent soit à proximité de corps de ferme, formant des hameaux, soit le long des principaux axes de circulation ou aux abords du Château qui fait l'objet d'une protection au titre des Monuments Historiques. La volonté des élus est de maintenir les prescriptions anciennes, notamment pour le hameau du Moulin Sagout, dans lequel ils ont investi en termes de réseaux, en vue d'une urbanisation à venir. Il est donc prévu la création d'un Secteur de Taille et de Capacité Limitées (STECAL) permettant les constructions nouvelles dans un cadre très réglementé. Enfin, compte tenu du caractère très urbanisé de la zone N située entre Boudeville et le Village, et malgré les enjeux environnementaux qui pèsent sur cette zone, les élus souhaitent permettre à ces habitations des extensions limitées. Pour cela, ils ont décidé de créer un second STECAL sur ce secteur.

Pour terminer, attentifs au risque inondation présent sur le territoire communal et aux variables possibles en cas de changement de municipalité, les élus ont fait le choix de préserver des espaces libres propices à l'épandage des crues. Une zone Nl dédiée au loisir est donc créée pour l'espace accueillant le terrain de sport, actuellement situé en zone U. Cette volonté se justifie par les enjeux paradoxaux portés par ce secteur. Situé à proximité du bourg de Pacy et de nombreux équipements, il offre de véritables atouts pour une opération d'urbanisme dense. Localisé au centre d'un tissu urbanisé et compact, il est aussi un espace de régulation des crues. Compte tenu de cette particularité, l'action de la commune se pose à contresens des pratiques habituelles, en « rétrocédant » un espace de la zone U à la zone N.

Un organisme d'Etat dédié aux interventions urbaines apportées en zones non urbaines

Pour ces modifications en zone N, au-delà de la procédure propre à la modification du PLU, un dossier est soumis à la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)[859] pour valider ces actions. La CDPENAF

[859] Remplace les CDCEA depuis la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (article 25).

se présente comme un organisme indépendant, garant de la préservation des espaces non urbains. Leur appréciation du projet se fait sur la base d'un bilan chiffré des consommations d'espaces dédiés à l'urbanisation lors des dix dernières années. Elle s'appuie en outre sur une grille d'analyse mise en place au niveau départemental.
Si la CDPENAF n'a pas émis d'avis négatif, le STECAL du Moulin Sagout a été refusé par les services de l'intercommunalité, pour sa non-conformité aux orientations du SCoT. Face à ce refus, les élus ont fait le choix d'étendre à l'ensemble des habitations de la zone N les possibilités d'extension limitées et d'annexes permises par la législation nationale. Ces actions sont encadrées dans le règlement écrit pour assurer un traitement égalitaire de tous les habitants de cette zone.
La Commission a en outre encouragé la suppression de la zone AU. Dans le cadre de la modification du PLU, la zone A est modifiée mais au profit de l'agriculture, puisque la zone AU est rendue à sa fonction première. Les exploitations existantes continuent de pouvoir faire évoluer leur installation en fonction de leur activité. Seule la zone A située dans le secteur du Village et imbriquée dans la zone U continue d'avoir des possibilités d'évolution limitées. Ces règles sont indépendantes de celles du PLU et prévoient un éloignement minimal entre certains bâtiments agricoles (élevage) et habitations.

Les seules habitations existantes dans la zone A, en dehors des logements propres aux exploitations agricoles ont été aménagées dans un ancien corps de ferme sans autorisation d'urbanisme sont illégales au regard des règles du PLU. Aussi, la municipalité ne souhaite pas leur attribuer des droits d'urbanisme : en reconnaissant ces habitations, elle sera dans l'obligation de réaliser les travaux de renforcement de réseau nécessaires à ces dernières.

Les secteurs à enjeux de la zone U

Une analyse comparative du règlement écrit des deux zones U vouées à l'habitation (Ua et Ub) a finalement révélé peu de différences de contenu (l'analyse figure en annexe 5 de la thèse). L'ensemble de l'espace habité à usage résidentiel a donc été regroupé en une unique zone Ua à l'occasion de la modification du PLU. Le règlement de cette zone sera revu pour accompagner la densification de ces espaces. Le secteur Ue, dédié principalement aux activités, est conservé dans son intégrité. Au-delà d'un règlement plus

permissif, pour l'ensemble de la zone U, certains secteurs sont porteurs d'enjeux plus importants, que les OAP peuvent canaliser.

L'objectif des OAP dans la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy

L'analyse urbaine du secteur du Village, enrichie des études menées dans l'expérimentation BIMBY, a révélé des potentiels pour la densification douce de ce secteur. La commune souhaite toutefois laisser l'initiative de cette urbanisation aux propriétaires fonciers tout en assurant la préservation du cadre bâti environnant. La procédure d'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) répond à ces objectifs. Elle permet d'enrichir le règlement d'un document graphique et/ou écrit exposant des intentions urbaines sur quelques parties du territoire. Il s'agit de donner à la commune les outils pour encadrer les initiatives individuelles de densification et pour en assurer la cohérence. Ces dernières sont souvent réalisées à travers le découpage du parcellaire existant et déjà bâti. L'enjeu d'une OAP est d'accorder au mieux ces intérêts privés aux intérêts collectifs. Ces derniers se traduisent ainsi dans les propos des élus :

- Poursuivre un développement urbain et démographique, par l'installation de nouveaux habitants pour assurer la pérennité des infrastructures ;
- Préserver le cadre de vie, c'est-à-dire les paysages environnants, les espaces agricoles, les caractéristiques architecturales et urbaines du village.

Ils rejoignent ainsi ceux définis dans le SCoT. La seule zone AU de la commune étant supprimée, le but de ces OAP est également d'assurer la réalisation de formes urbaines permettant la réalisation des logements imposés par le PLH. Ces OAP proposent un cadre pour permettre des opérations d'urbanisme qui seront, au regard du contexte foncier communal, initiées par les propriétaires privés de la commune. Par la notion de compatibilité qui les définit, elles apportent des indications sur l'aménagement et la programmation attendus sur le secteur. La contrainte des OAP reste tout à fait relative car hypothétique. Leur respect ne se trouve imposé qu'en cas de réalisation de travaux de construction ou d'aménagement par les propriétaires des parcelles concernées. Les OAP n'imposent donc pas aux propriétaires de réaliser des travaux d'aménagement ou de construction, ni à la commune d'acquérir ces terrains, comme dans le cadre d'un emplacement réservé. Le cadre qu'elles fixent ne se trouve opposable qu'à compter du moment où les propriétaires fonciers sollicitent une autorisation d'urbanisme. Celle-ci ne

concerne pas obligatoirement tout le secteur de l'OAP, laissant chaque propriétaire libre du moment de son intervention et de son degré d'investissement. L'OAP offre en cela une souplesse d'action qui permet aux propriétaires fonciers d'agir à leur convenance.

Le processus de définition des OAP de la commune de Saint Aquilin de Pacy

Trois secteurs soumis à OAP ont été déterminés, tous se trouvent dans le secteur dit « Le Village » :

- L'entrée du secteur du village depuis Croisy dit OAP "Entrée de Village"
- Le Nord du secteur du village dit OAP "Ilot Dumont / Tanguy / Sagout"
- L'entrée du secteur du village depuis Pacy dit OAP "Parcelle 203".

Les trois OAP envisagées permettent la réalisation, à terme, d'environ 45 logements sur le secteur du Village, compensant la perte de ceux prévus dans la zone AUh. Elles permettent de maintenir les objectifs de développement urbain et l'équilibre du PADD, sans consommer de terres agricoles.

Les OAP incitent à la diversification de l'offre de logements, tant en terme de forme urbaine (du terrain à bâtir au petit collectif) qu'en termes de taille de logement et de statut d'occupation. Le secteur Sud du Village, plus exposé au risque d'inondation, est préservé dans son état.

L'élaboration des OAP est le résultat d'un long processus d'échanges avec les élus, qui a démarré avec une formation pédagogique par le juriste de l'équipe de maîtrise d'œuvre pour leur faire connaître les outils à leur disposition. S'il était prévu initialement une seule OAP plus large sur tout le territoire du secteur dit « Le Village », les réticences de certains élus, eux-mêmes concernés, à voir se densifier leur environnement, ont eu raison d'une logique plus globale. Cette dernière, au-delà de la densification douce, intégrait la création d'espaces verts publics, contrastant avec l'aspect minéral des espaces publics existants et la préservation d'espaces non bâti dans les cœurs d'îlots pour réguler la densification.

Les orientations spatiales d'aménagement proposées dans le cadre de l'OAP s'appuient également sur l'analyse des emprises foncières. L'objet de cette tâche est d'assurer une cohérence de l'ensemble mais aussi la réalisation d'opérations ponctuelles au sein même de l'OAP, en fonction des velléités de chaque propriétaire foncier. La programmation de

l'OAP se réfère quant à elle à l'analyse des données Insee et s'appuie sur les orientations du PLH.

Le rôle des acteurs dans la définition des OAP

Si les élus ne disposent pas de compétences particulières en urbanisme ni en aménagement du territoire, ils détiennent une connaissance fine du terrain, à la fois d'un point de vue foncier et social (sur les projets de chacun). Leur apport sur les questions environnementales est aussi enrichissant. Par exemple, leurs propres expériences personnelles des dernières crues mettent en évidence des différences entre les zones réellement exposées et le zonage du PPRI. À Saint-Aquilin-de-Pacy, ces connaissances sont principalement portées par le Maire, qui entame son second mandat mais est élu communal depuis les années 1990. Sa connaissance profonde du territoire communal oriente précieusement les propositions faites par le bureau d'étude, qui s'appuie sur les documents supra-communaux et un travail de terrain. La participation du Maire permet un meilleur ajustement à la réalité du terrain.

La modification du PLU a engendré la consultation de Personnes Publiques Associées (PPA), lors de la phase d'enquête publique. Les services techniques de la CAPE, qui ont suivi la procédure de modification, ont encouragé la démarche de densification sauf pour le hameau du Moulin Sagout, même s'ils en comprenaient la logique au niveau communal. Les services déconcentrés de l'Etat ont été dubitatifs sur le choix de la procédure, cherchant à tout prix à lancer une révision du PLU, démarche impensable pour les élus compte tenu du coût annoncé. La révision, voulue par les services de l'Etat, engendre une mise en conformité plus contraignante par rapport à la législation et aux documents supra-communaux, qui impose une réévaluation du PADD, notamment par une étude environnementale. Les communes voisines, n'ont pas émis d'avis sur le projet. Les relations avec les propriétaires fonciers seront détaillées plus loin, étant donné qu'ils deviennent des acteurs de cette démarche, ce qui n'entre plus dans le cadre d'une concertation organisée autour d'une enquête publique et d'une réunion publique.

L'élaboration d'une ou plusieurs OAP engendre une réflexion d'ensemble sur le territoire communal qui tend vers l'urbanisme de projet. La limite est fragile, mais l'OAP doit rester un document d'intention, laissant libre cours au propriétaire foncier de la réaliser ou

non. L'OAP opère un glissement d'échelle dans l'élaboration de la règle, qui accompagne l'incitation à la mise en œuvre de PLUi. Auparavant édictée par le règlement du PLU communal, la règle devient plus souple à ce niveau, pour mieux encadrer le projet d'aménagement d'un quartier dans le cadre d'une OAP. Dans ce processus, et dans le contexte de l'espace rural métropolisé, le développement urbain communal dépend donc de l'initiative individuelle. La commune a toutefois d'autres outils à sa disposition pour inciter et faciliter ces opérations privées.

Les autres outils de l'aménagement spatial

D'un point de vue urbain, d'autres outils sont à disposition de la commune pour intervenir sur l'aménagement spatial des zones U. Toutefois, les communes de l'espace rural métropolisé ont peu de moyens pour mettre en œuvre de tels outils. L'envergure de ces actions pour mener à bien leur politique de développement urbain s'en trouve donc limitée.

Des outils de projet urbain privilégiés en ville

La méthode de l'expropriation n'est pas souhaitée par le conseil municipal qui craint les conflits d'interconnaissance qui entreraient en interférence avec l'intérêt collectif qui justifie une telle action. La commune n'a d'ailleurs pas les moyens financiers de ce type d'action. Elle met toutefois en place, par le biais du PLU son droit de préemption pour avoir un regard sur les transactions foncières et anticiper d'éventuelles opérations d'urbanisme (redécoupage parcellaire notamment).

Par ailleurs, dans cette logique financière, la commune ne met en œuvre dans son document graphique qu'un emplacement réservé. Ce dernier concerne un terrain qui jouxte la Mairie et est destiné à « Améliorer l'accès aux équipements communaux ». Le terrain est détenu par l'un des conseillers municipaux qui ne souhaite pas faire exercer son droit à faire acheter le terrain. Cet emplacement réservé constitue donc un moyen de geler les opérations d'urbanisme sur ce terrain. Dans le cadre de la version initiale des OAP il avait été question d'appliquer des emplacements réservés pour assurer les liaisons viaires entre les opérations à venir et la trame bâtie existante. Toutefois le projet a été abandonné dans ce secteur.

La commune n'ayant pas les moyens financiers de telles acquisitions, deux modes financement avaient été envisagés : le portage foncier par l'EPFN ou l'acquisition en direct grâce à la vente de la zone AUh. Rappelons toutefois dans ce dernier cas, qu'une terre agricole dans l'Eure a environ dix fois moins de valeur qu'une terre urbanisable. Quant à l'EPFN, ses actions se concentrent surtout à l'acquisition de terrain en vue d'opérations urbaines menées par la collectivité et non pour la réalisation de voiries. Au coût d'achat s'ajoute ensuite le coût de son aménagement : réalisation de la voirie et de réseaux à la charge de la collectivité. Cette obligation est en effet valable pour toute opération d'urbanisme dès lors que celle-ci est zone U ou AU d'un PLU.

Un outil fiscal : la taxe d'aménagement

Pour financer ces coûts, la commune dispose d'un outil fiscal, la Taxe d'aménagement (TA), dont elle peut fixer une partie du taux, entre 1 et 5 % pour sa part[860]. Elle peut en outre moduler le taux sur son territoire communal, en fonction des aménagements qui doivent être réalisés pour l'urbanisation. Dans ce cadre et pour des raisons motivées, la commune peut fixer un taux allant jusqu'à 20%. Le risque est néanmoins de geler les actes de construire avec une fiscalité trop forte, allant dans le sens contraire du projet. Aussi la commune a fait le choix, par délibération et après une étude de simulation proposée par le bureau d'étude, d'attribuer des taux différents dans les secteurs visés par les OAP. Un taux est fixé à 4% pour le territoire communal et à 5% pour les parcelles situées dans les OAP, puisque ces dernières concentrent les investissement de la collectivité en cas de densification : renforcement de réseaux, création de voirie et d'aménagement urbain,… Le principe est ici de faire payer les bénéficiaires de ces équipements (principe de l' « usager payeur ») et non toute la collectivité.

Cependant, compte tenu de la formule de calcul de la TA, c'est celui qui construit qui a la charge de cette taxe, et non celui qui lotit. Ce dernier bénéficiera donc d'une plus-value immobilière mais participera aux frais de l'opération dans le cadre de la vente, par le biais des droits de mutation et de la taxe sur les plus-values immobilières. Pour le terrain libre de construction, qui nécessite notamment des travaux de sécurisation routière pour l'accès

[860] La TA est calculée en fonction de la surface taxable construite et à partir d'une assiette forfaitaire à laquelle on applique trois taux : communal, intercommunal et départemental :
Surface taxable (m²) x assiette forfaitaire (705€ hors IdF) x taux communal (1 à 5%) x taux intercommunal (1 à 5%) taux départemental (2.5% dans l'Eure).

au site, la commune s'oriente vers un Partenariat Public Privé (PUP) qui permet un contrat entre l'opérateur, public ou privé, et la collectivité. Le premier prend en charge les aménagements de l'espace public qui seront ensuite rétribués à la commune. En contrepartie, il est exonéré de la taxe d'aménagement. La commune ne peut toutefois pas imposer dans le règlement du PLU ce procédé, elle ne peut que le stipuler dans l'OAP. Ce choix incertain fait donc prendre un risque pour la commune et l'engage à négocier ce point avec l'aménageur qui est libre de refuser.

La fiscalité de l'urbanisme est un domaine complexe, peu appréhendé dans les études de planification urbaine et les documents opérationnels. Le contenu a par ailleurs fortement évolué ces dernières années, apportant de plus en plus de moyens aux intercommunalités, même si l'urbanisme opérationnel est toujours porté au niveau communal. Pour Vincent Renard, « le constat d'ensemble, […] est que l'impact de ces dispositifs sur les formes urbaines est insuffisamment pris en compte dans la conception des politiques menées ; il n'est en général pas évalué systématiquement et, pourtant, il exerce des effets importants sur les modalités du développement urbain. Il peut contrarier une volonté explicite de la politique d'urbanisme[861] ». Il cite en exemple le coût d'une opération de renouvellement comparé à celle sur un terrain nu. La première impose de nombreux investissements (restructuration foncière, relogement, dépollutions, aménagements urbains) et revêt un caractère complexe. Cet aspect se retrouve à moindre échelle dans les OAP de la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy, notamment par le caractère « multi propriétaire » de l'opération. Ces complexités sont largement amoindries dans le cadre d'une opération neuve. Pourtant les outils fiscaux sont identiques pour l'une et l'autre opération, ce qui n'encourage pas des opérations de densification et entre en contradiction avec des objectifs de limitation de l'étalement urbain.

[861] Renard VINCENT, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008/1 n° 148, p. 106-117, p.115. [En ligne] consulté le 18 juillet 2014, URL : http://www.cairn.info/revue-le-debat-2008-1-page-106.htm

Zones	POS ou PLU antérieur			PLU en cours d'élaboration		
	Superficie	% territoire	Emprise au sol bâtie	Superficie	% territoire	Emprise au sol bâtie
Total	850 ha	100 %	---	850 ha	100 %	---
Zones urbaines	38,76 ha	4,56 %	9,41 %	36,74 ha	4,32%	18,38 % (dont OAP)
Zones à urbaniser à court terme (habitat)	4,60 ha (ex zone AUh)	0,54 %	coeff. d'occ. du sol de 0,30	0 ha	0%	---
Zones à urbaniser à long terme (habitat)	0 m²	0%	---	0 ha	0%	---
STECAL (hameaux du POS)	2,61 ha (ex zone Nh)	0,31 %	3,9 %	2,61 ha	0,31 %	3,9 %
Zones d'activités	2,62 ha	0,31 %	16,60%	2,62 ha	0,31 %	16,60%
Zones d'équipements	10,42 ha	1,22 %	---	10,42 ha	1,22 %	---
Zones de loisirs	0 ha	0%	---	1,66 ha	0,20%	---
Zones agricoles	367,46 ha	43,23 %	---	372,06 ha	43,77 %	---
Zones naturelles	310,30 ha	36,51 %	---	310,66 ha	36,55 %	---
Espaces Boisés Classés	113,23 ha	13,32 %	---	113,23 ha	13,32 %	---

Figure 37 - Comparaison de l'occupation des sols avant et après modification du PLU

Hypothèses de travail :

Règlement écrit de la zone U :

Art. 9 : CES non réglementé mais zone bleue du PPRI (35% d'emprise constructible)
Art. 12 : 1 place de stationnement jusqu'aux T2 et 2 places de stationnement à partir des T3
Art. 13 : espaces libres = 25%

Surface fiscale moyenne appliquée selon le type de logement

Logement intermédiaire T2 : 50 m²
Logement intermédiaire T3 : 65 m²
Logement intermédiaire T4 : 80 m²
Maison ind. sur petit terrain (300 à 600 m²) : 100 m²
laison ind. sur terrain moyen (600 à 1000 m²) : 130 m²
Maison ind. sur grand terrain (> 1000 m²) : 160 m²

Objectifs : 8 à 10 lgts collectifs : 2 x 50 + 5 x 65 + 2 x 80 + parties comm 620 m²
+ 6 maisons en bande : 2 x 65 + 4 x 80 = 450 m²
+ 2 terrains à bâtir potentiels (670 et 675 m²) soit 2 x 130m² : 260 m²

Stationnements obligatoires :

Petit collectif : 3 x 2 garages fermés au bord de la RD 141 soit 3 x 45 m² de surface fiscal 135 m²
Places de stationnement aérien ou couvert non clos 10 éléments
Maisons en bande : 6 garages fermés soit 6 x 20 m² = 120 m²
Places de stationnement aérien ou couvert non clos 6 éléments
Terrains à bâtir : 2 x 1 garage fermé soit 2 x 20m² = 40 m²
Places de stationnement aérien ou couvert non clos 2 éléments

Surface fiscale totale = 1625 m²
Éléments supplémentaires = 18 places de stationnement

Évaluation de la taxe d'aménagement selon le taux choisi - OAP « Parcelle 203 »

Taux commune (%)	Valeur forfait. (€/m²)	Assiette fiscale totale (m²)	Taxe sur la surf. princ. avant déduction (€)	Déduct°		Valeur forfaitaire / surf annexe (€/unité ou €/m²)	Eléments (station., photovolt, etc.) ou surf. annexes	Taxe sur les surf. annexes	Part locale de la TA (€)
				Surface bénéficiant d'un abattement de 50 %	montant de l'abattement (€)				
1%	**705**	**1625**	**11456**	**1270**	**4477**	**2 000**	**18**	**360**	**7340**
2%	705	1625	22913	1235	8707	2 000	18	720	14926
3%	705	1625	34369	1235	13060	2 000	18	1080	22389
3,50%	705	1625	40097	1235	15237	2 000	18	1260	26120
4%	705	1625	45825	1235	17414	2 000	18	1440	29852
4,50%	705	1625	51553	1235	19590	2 000	18	1620	33583
5%	**705**	**1625**	**57281**	**1235**	**21767**	**2 000**	**18**	**1800**	**37314**
6%	705	1625	68738	1235	26120	2 000	18	2160	44777
7%	705	1625	80194	1235	30474	2 000	18	2520	52240
8%	705	1625	91650	1235	34827	2 000	18	2880	59703
9%	705	1625	103106	1235	39180	2 000	18	3240	67166
10%	**705**	**1625**	**114563**	**1235**	**43534**	**2 000**	**18**	**3600**	**74629**
11%	705	1625	126019	1235	47887	2 000	18	3960	82092
12%	705	1625	137475	1235	52241	2 000	18	4320	89555
13%	705	1625	148931	1235	56594	2 000	18	4680	97017
14%	705	1625	160388	1235	60947	2 000	18	5040	104480
15%	**705**	**1625**	**171844**	**1235**	**65301**	**2 000**	**18**	**5400**	**111943**
16%	705	1625	183300	1235	69654	2 000	18	5760	119406
17%	705	1625	194756	1235	74007	2 000	18	6120	126869
18%	705	1625	206213	1235	78361	2 000	18	6480	134332
19%	705	1625	217669	1235	82714	2 000	18	6840	141795
20%	**705**	**1625**	**229125**	**1235**	**87068**	**2 000**	**18**	**7200**	**149258**

Figure 38 - Interrelation entre forme urbaine et taxe d'aménagement

Première esquisse d'OAP sur l'ensemble du secteur "Le Village"

Représentation graphique des OAP approuvées

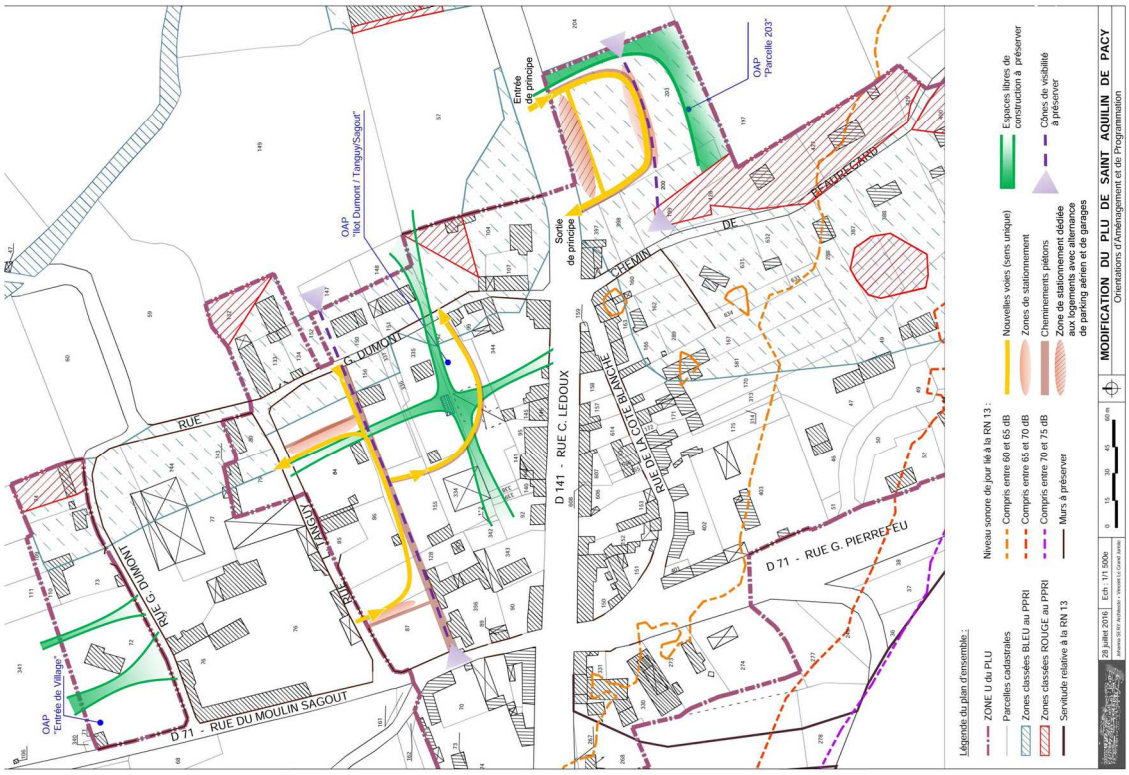


Figure 39 - Evolution de la représentation des OAP

c) Les formes urbaines des communes de l'espace rural métropolisé.

Cette dernière partie sera l'occasion de proposer une catégorisation de la densification dans l'espace habité des communes de l'espace rural métropolisé. Cet exercice s'appuiera sur l'analyse des trois OAP et sur des expérimentations qui ont été menées en France ces dernières années. Il sera dans un premier temps question de l'espace habité ancien, compact et localisé dans les centralités. Nous étudierons la possible intensification urbaine, de ces espaces. Nous nous intéresserons également aux trames héritées du rural, corps de ferme ou hameaux, souvent situés en zones A ou N et dont le devenir est fragile. Enfin, il sera question des espaces du lotissement, tissu récent issu de la rurbanisation et de l'urbanisation contemporaine. Les observations sur ces exemples sont élaborées à partir des entretiens menés auprès des acteurs qui ont participé à ces expérimentations ou par la lecture de publications sur ces projets. Une dernière occurrence sera consacrée aux opérations sur terrains nus. Même si l'opportunité de ces situations est de plus en plus rare dans ces espaces contraints, les potentialités portées par ces terrains sont d'autant plus grandes.

L'espace bâti constitué jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle

Ces espaces bâtis anciens, antérieurs à la moitié du XX^{ème} siècle, constituent désormais les centralités des communes de l'espace rural métropolisé. Ils ont des fonctions mixtes, d'habitat et de petites activités commerciales ou tertiaires, visibles ou non depuis l'espace public (cf. Partie I, analyse de l'économie locale). Situés le long des axes de circulations principaux de la commune, ils sont le siège de l'activité et concentrent également les aménités urbaines : Mairie, école, salle polyvalent, etc…

L'intensification urbaine dans l'espace bâti ancien : l'exemple de La Rivière (Isère)

Ces trames habitées sont déjà compactes et, étant donné leur mixité fonctionnelle, on peut parler d'intensification urbaine plutôt que de densification. Selon Vincent Fouchier, Directeur général adjoint de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France, l'intensification revient «à accueillir plus de choses dans une enveloppe donnée du

bâti[862] ». Cette intensification urbaine est déjà effective dans la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy, plutôt dans le secteur de Boudeville. Pour l'activité, (au-delà de l'économie, l'activité ici est vue dans le sens de la dynamique communale), l'enjeu est d'organiser mais aussi simplement de permettre cette dernière : stationnement, surfaces adaptés, visibilité… Les centres de bourgs mobilisent donc des enjeux qui dépassent la question de l'habitat. Il s'agit souvent de retrouver une activité, une « vie de village », que certains Maires du terrain d'étude, qui ont grandi dans leur commune ne retrouvent plus désormais.

C'est dans ce projet que s'est engagée la commune de La Rivière[863], 551 habitants en 2007 (781 en 2014[864]) située à 28km de Grenoble. L'objet de ce projet est le réaménagement du centre bourg, et la réouverture d'un pôle multiservice, compte tenu de l'attractivité de ce village, proche de l'agglomération grenobloise. Le terrain d'1 hectare situé en plein centre bourg, et soumis au risque Inondation, devient le centre du projet. L'approche transversale est caractéristique du développement durable : emploi de ressource locale, intégration à l'existant, réinterprétation du bâti patrimonial, éco-construction pour l'aspect architectural.

Sur le plan de l'ingénierie, de nombreux acteurs sont mobilisés, tant publics que privés, autour de la commune, maître d'ouvrage du projet : assistance à maitrise d'ouvrage (DDTM 38 + bureau d'étude privé), CAUE 38, PNR du Vercors et Communauté de Communes du Vercors-Isère, bailleur social, architectes, urbanistes et paysagistes. Enfin le programme est multifonctionnel : commerces, salle d'exposition, gîtes, logements, chaufferie bois et espaces publics. Il mobilise l'ensemble des spécificités locales, tant d'un point de vue des ressources économiques, sociales qu'environnementales. S'il s'agit d'un projet global, la commune a été accompagnée par une ingénierie complète, et qui s'inscrit dans le temps : huit années d'études ont été nécessaires avant le démarrage des travaux (2001-2009). D'autres partenaires publics et privés, installés au niveau local se sont mobilisés pour ce projet, selon leur domaine de compétences : l'Ademe et Créabois Isère pour la ressource bois, la chambre de commerce et d'industrie pour le pôle

---

[862] Vincent FOUCHIER, « L'intensification urbaine. Entretien », *in Etudes foncières,* n°145, Dossier thématique « Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat », mai-juin 2010, pp. 35-36, 35.

[863] Ce projet fait l'objet d'une publication dans l'ouvrage :
Certu, *Ecoquartiers en milieu rural, Aménager durablement les petites communes*, Paris, Editions du Certu, 2011, 212 p.

[864] Soit une augmentation de 140%, source : Insee.

multiservices… L'enjeu était également de prévoir un projet économiquement équilibré, ce qui a été permis par de nombreuses subventions (Région, Conseil Général, Ademe) et par des revenus locatifs à venir. Cette rapide présentation démontre la nécessaire implication des acteurs locaux dans un projet qui aborde le développement communal dans sa vision globale.

L'intensification urbaine dans l'espace rural métropolisé : nouveaux acteurs et nouveaux besoins.

Si l'on revient à des projets de moindre envergure, et surtout menés par des opérateurs privés, l'intensification urbaine par la construction ou la réhabilitation de logements pose aussi question. Pour la construction neuve, comme le montre l'exemple du Village à Saint-Aquilin-de-Pacy, l'opérateur se différencie d'un constructeur de maison individuelle qui construit pour le compte d'un particulier. C'est un « investisseur-promoteur » qui construit pour revendre, ou louer. Il se distingue aussi d'un aménageur qui lotit un terrain et revend des parcelles libres, puisqu'il a acquis le terrain et financé la construction, se rapprochant d'une opération d'habitat groupé. Pour assurer une rentabilité de l'opération, il a réalisé deux logements mitoyens et non une maison individuelle, participant en ce sens à la densification du tissu existant. Si un particulier avait souhaité construire une maison sur ce type de terrain, il aurait plutôt fait appel à un architecte ou un maître d'œuvre, pour obtenir une maison sur-mesure, adaptée aux conditions du site : pente, vis-à-vis, forme de la parcelle, etc…. Un constructeur de maison individuelle, à partir de plan-type sur catalogue n'aurait pu répondre à cette demande.

Pour la réhabilitation, que nous avons déjà évoquée dans la première partie, du point de vue du subventionnement, la chaîne d'acteur est peu lisible pour un particulier qui souhaite rénover un bien. Par contre, un investisseur aguerri, maîtrisera mieux les dispositifs disponibles, et, dans une recherche de rentabilité, intensifiera l'usage de l'existant, en créant plusieurs logements, là où il n'y en avait qu'un auparavant (cas présents dans le secteur de Boudeville).

Dans les deux cas, ces évolutions sont localisées dans le tissu ancien de la commune, aux constructions déjà compactes. Dès lors, on peut s'interroger sur la possible saturation de l'espace, compte tenu des besoins en termes de stationnement et au regard des gabarits des constructions existantes qui limitent les extensions verticales. Ces éléments doivent

alors être pris en charge, sans que l'investisseur ait participé à leur financement, notamment via la fiscalité prévue lors des autorisations d'urbanisme. Par ailleurs, ces nouvelles opérations questionnent le devenir de la forme architecturale et urbaine, lorsque l'imperméabilisation massive des surfaces se confronte à l'aléa Inondation.

Pour faire face à ces pratiques, la commune a peu de possibilités. Elle peut mettre en place des emplacements réservés pour créer des espaces verts, ce qui lui impose l'acquisition de ces terrains en cas de demande des propriétaires. Pour Saint-Aquilin-de-Pacy, le choix est d'indiquer au sein du règlement graphique des « espaces libres de constructions » pour assurer l'inconstructibilité du cœur d'îlot. Perçus comme trop contraignants, ils ont été supprimés des secteurs non concernés par les OAP, malgré leurs avantages environnementaux (ensoleillement, ventilation de l'îlot) et sociétaux (distance des voisins, respect des intimités…).

Les conditions de l'intensification urbaine déléguée à exclusivement à la sphère privée

Dans les secteurs moins denses, comme ceux visés dans les OAP, la problématique repose sur la coordination des interventions individuelles de chaque propriétaire foncier. La maîtrise foncière par la commune, lorsqu'elle n'a pas les moyens d'acheter est difficile. Même si elle peut imposer une certaine densité par des outils fiscaux (Versement pour Sous Densité[865] notamment), la municipalité de Saint-Aquilin-de-Pacy ne souhaite qu'inciter, pour limiter les conflits potentiels. La conséquence de ce choix est une temporalité plus longue et une incertitude quant à la mise en œuvre réelle du projet, qui se retrouve soumis au bon vouloir des propriétaires fonciers. L'échelle de l'îlot semble être le niveau d'intervention adapté pour assurer la transition de l'espace habité. A mi-chemin de celle de la parcelle et de celle de la commune, l'échelle de l'îlot permet un niveau de détail suffisant pour la dimension opérationnelle de l'urbanisme. Cet échelon permet en

[865] L'article 28 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a créé le versement pour sous-densité, dispositif facultatif destiné à lutter contre l'étalement urbain, entré en vigueur le 1er mars 2012. Il vise à dissuader la sous-densité des zones constructibles et implique la fixation d'un seuil minimal de densité. Il est une sorte de « COS fiscal inversé »
Ce seuil ne peut être fixé que dans les zones U et AU des PLU, il est fixé par délibération du conseil municipal valant pour trois années et est encadré par la loi : le seuil minimal ne peut pas être inférieur à 50 % du COS ni être supérieur à 75 % du COS. Mode de calcul :
½ de la valeur du terrain x Surface manquante pour atteindre le seuil minimal de densité / Surface de la construction résultant de l'application du seuil minimal de densité.
Le VSD ne peut être supérieur à 25% de la valeur du terrain.
Source : http://www.collectivites-locales.gouv.fr consulté le 17 juillet 2017.

outre à la collectivité d'accompagner des opérations d'urbanisme publiques ou privées en assurant la mise en œuvre d'un espace public adapté. Le processus d'intensification urbaine réclame toutefois l'intervention de nouveaux opérateurs. Il demande aussi à la collectivité de maîtriser et de faire appliquer les outils en sa possession pour financer les conséquences de cette urbanisation. L'intensification urbaine suppose en outre une déréglementation de l'urbanisme opérationnel pour apporter plus de souplesse, facilitant la réalisation de projets urbains ou architecturaux. Elle impose toutefois la vigilance de la collectivité, et une présence de celle-ci, pour assurer le contrôle des opérations et apporter l'expertise du terrain.
Par ailleurs, la maîtrise foncière participe à la qualité du projet spatial prévu. Mais elle se confronte au droit de propriété, défini par le Code Civil, et impose un équilibrage entre les politiques publiques et les aspirations des propriétaires fonciers[866].

Ces espaces, par leur aspect multifonctionnel, sont aussi le lieu de la cohabitation, où il existe encore des proximités avec le bâti des exploitations agricoles. Ces proximités peuvent en outre contraindre le développement urbain, même si la commune peut déroger aux règles d'implantation entre bâti agricole et habitat. Toutefois ces règles favorisent uniquement le développement agricole et non le développement urbain (la dérogation n'est accordée que si l'agriculteur veut construire, pas si un habitant veut agrandir ou construire un logement). La transformation des espaces bâtis des zones A et N est donc délicate.

Les trames héritées du rural entre préservation et adaptation

Ces dix dernières années, la législation relative aux constructions situées dans les zones agricoles et naturelles des PLU s'est considérablement renforcée. Cette évolution questionne les capacités d'évolution du patrimoine architectural face aux mutations de la profession agricole (voir Partie I).

Le contexte législatif pour les habitations isolées et les corps de fermes

Pour les habitations plus récentes, construites depuis les années 1970 et localisées dans ces zones, l'évolutivité est aussi limitée. Certains projets d'agrandissement ou de changement de destination sont impossibles, ce qui réduit d'autant la valeur de ces biens.

[866] Pierre BERGEL, « Appropriation de l'espace et propriété du sol », *in Norois*, n°195, 2005, pp.17-27

La loi permet toutefois des extensions limitées et des annexes aux emprises et implantations encadrées. Ces possibilités d'évolution sont aussi limitées dans le temps, pour éviter des agrandissements successifs conduisant à outrepasser les règles. Cette mesure impose à la municipalité de vérifier la capacité d'extension de ces biens à chaque dépôt d'autorisation d'urbanisme. Une commune du terrain d'étude dont le PLU est en cours d'achèvement, prévoit de lister ces extensions pour s'assurer qu'une seconde n'est pas sollicitée sur une période de 10 ans.

Pour les corps de ferme, dont l'architecture participe du patrimoine local, les problématiques sont différentes, nous les avons développées dans la première partie : inadaptation du bâti, mode de construction et matériaux anciens, avec des coûts de restauration potentiellement élevés. Cependant, l'intérêt pour la collectivité de préserver ces biens est important, compte tenu de leur impact paysager, notamment. Les enjeux diffèrent totalement des centralités de bourg, et surtout le devenir de ces espaces dépend de leur zonage dans le PLU. Si le corps de ferme est en activité et en zone A, il est relativement protégé de toute spéculation immobilière. Néanmoins, les propriétaires ne pourront faire évoluer ces constructions dans le seul but de servir l'exploitation. La multifonctionnalité de l'agriculture étant reconnue, le panel d'intervention est assez large : magasin de vente directe, hébergement touristique, locaux de travail. Mais ces constructions ne pourront pas être dédiées à l'habitation permanente, en tant que logement locatif par exemple. Si cette mesure protège l'activité agricole, elle limite les possibilités de réhabilitation et de réemploi de ces architectures locales. Ce principe d'inconstructibilité entre en contradiction avec l'objectif pourtant primordial de ces communes, la création de logement.

En revanche, si le corps de ferme est situé en zone U, dès lors que l'activité agricole n'existe plus, l'unité architecturale de l'ensemble est vulnérable, car peu de PLU y accordent une protection particulière. Ainsi, de nombreux corps de fermes se trouvent lotis, voir démolis, au profit de constructions neuves, dont l'intérêt architectural, urbanistique et paysager est discutable. Les élus disposent pourtant d'outils pour préserver cette unité, même si ceux-ci sont aussi souvent conditionnés par la maitrise foncière. Sans cette dernière, ils peuvent toujours identifier le ou les bâtiments comme élément remarquable faisant partie du patrimoine local, imposant au propriétaire certaines mesures de conservation.

Wavrans-sur-l'Aa : les corps de ferme comme germe de ville

En 2009, la commune de Wavrans-sur-l'Aa, dans le département du Pas-de-Calais, s'est interrogée sur le devenir de ces constructions patrimoniales, dans une approche transversale de préservation des espaces naturels et agricoles et de valorisation de son cadre de vie. Elle est accompagnée dans sa démarche par le PNR des Caps et Marais d'Opale dont elle fait partie. S'inscrivant dans une expérimentation plus générale sur « le mode d'accompagnement de projets communaux d'aménagement durable en milieu rural et périurbain[867] », ce projet, intitulé « Vers un urbanisme de qualité », est porté par les Espaces naturels régionaux et les Parcs naturels qui le financent conjointement avec l'Union Européenne, l'Etat et les communes sélectionnées, soit six partenaires au total.

La démarche se veut innovante dans le processus de conception, privilégiant le dialogue entre les élus et une équipe obligatoirement pluridisciplinaire (composée à minima d'architectes, d'urbanistes, de paysagistes et d'écologues[868]). Ces échanges se font sur la base d'un diagnostic communal et d'une esquisse d'aménagement. A ceci s'ajoute une formation pédagogique des élus, construite par deux voyages d'étude (en Champagne pour le premier et en Belgique et aux Pays bas pour le second).

Le projet de Wavrans-sur-l'Aa s'est construit à partir de l'analyse foncière du site. Cette dernière a révélé des opportunités de développement urbain dans l'espace habité du territoire communal. Ces terrains sont détenus par des propriétaires privées, et recouvrent divers usages agricoles : anciens corps de ferme propices à la reconversion ou pâturage enclavé au centre du village, réservoir de la biodiversité locale. Certaines emprises foncières disponibles sont aussi des secteurs sensibles, en termes de préservation des ressources naturelles et agricoles locales. La maîtrise foncière communale est, quant à elle, limitée à un terrain situé à l'entrée du village aujourd'hui exploité en grandes cultures. Ce terrain, par sa forte déclivité participe à la gestion des eaux pluviales, selon les saisons, en tant que zone ponctuelle de stagnation de l'eau.

[867] Fiche de présentation du projet « Vers un urbanisme de qualité ». Source : www.enrx.fr, consulté le 3 mars 2017

[868] Elle peut être consolidée par d'autres compétences, selon le projet : économiste, ingénieur VRD, énergéticien, sociologue, hydraulicien, artiste ayant une expérience ou une réalisation dans l'aménagement de l'espace public.

La construction du projet communal

Les objectifs de développement urbain de la commune ont été établis à partir de ce relevé des disponibilités foncières[869]. Il s'agit notamment de construire de nouveaux logements, avec une typologie diversifiée et à proximité du centre du village, pour assurer une mixité intergénérationnelle et maintenir le nombre d'habitants. Compte tenu du statut de propriété de ces terrains, l'enjeu pour la commune est d'organiser la temporalité de l'action. Pour cela, elle ambitionne la réalisation d'environ 6 logements par an pendant dix ans.

La vision d'ensemble de l'aménagement du territoire permet une approche globale du projet spatial. Cet aspect permet d'anticiper la croissance urbaine de la commune. En outre, cette approche prévoit l'aménagement de l'espace public, des voies de circulation tout en ménageant les espaces naturels et agricoles. La prise en compte de l'environnement et de ses aléas a considérablement conditionné la forme du projet, tout comme celle du patrimoine bâti existant et de son statut. L'équipe de maîtrise d'œuvre considère ces ensembles architecturaux existants comme des « germes, offrant une possibilité de reconfiguration progressive du patrimoine bâti[870] ». Le projet mise sur la réhabilitation, l'extension de ces ensembles, plus que sur la construction neuve qui est toutefois prévue sur le terrain en entrée de village. La commune a aussi conservé un terrain de 7Ha en zone AU, en réserve. C'est pour eux, une sécurité, qui permettra la construction de logements neufs, en lotissement, si le projet « germe de ville » ne satisfait pas les besoins de logements sur le temps imparti. L'intervention de la collectivité se cantonne à la création de liens entre ces différents germes du territoire communal, cartographiés et identifiés selon le devenir et la temporalité du projet envisagé par le propriétaire. Ces liens remplissent plusieurs fonctionnalités : espaces publics, ouverts et naturels, perméabilités, connexions écologiques à l'échelle de la commune.

La rencontre avec l'équipe de maîtrise d'œuvre[871], en 2013, a permis un premier retour sur cette expérience. Le projet est présenté comme un processus sur le temps long, issu de

[869] Source : Fiche Esquisse du projet de Wavrans-sur-l'Aa. Source : www.enrx.fr, consulté le 3 mars 2017
[870] Source : Fiche APS du projet de Wavrans-sur-l'Aa. Source : www.enrx.fr, consulté le 3 mars 2017
[871] François-Xavier MOUSQUET, paysagiste - écologue, Jérôme THOMAS, paysagiste et Simon DEBUSSCHE, architecte.

la concertation pour faire converger intérêts public et privé. La réglementation est présentée par la maîtrise d'œuvre comme un frein à cette démarche, qui s'appuie sur la négociation plus que sur l'encadrement figé et réglementaire que propose le PLU. Le travail réalisé sur chaque parcelle, en coopération avec chaque propriétaire, a permis un degré de précision du projet qui dépasse celui attendu dans les schémas d'intention des OAP. Ces études se sont faites sous l'égide d'un comité de veille composé d'habitants, d'élus et des institutions partenaires pour assurer la cohérence entre des intérêts parfois divergents. Cette participation aussi forte de l'habitant a souvent été remise en cause par la municipalité, même si elle est ressentie par l'équipe de maîtrise d'œuvre comme le garant de l'intérêt collectif. Si certains germes sont potentiellement aménageables à court terme, la difficulté pour financer la réalisation des espaces publics est réelle, compte tenu de la présence d'un EPF dont les stratégies ne s'orientent pas sur ce type de projet. La recherche d'un opérateur capable d'assurer ce type d'opération mixte (réhabilitation - construction / locatif – accession) semble également être une difficulté pour les propriétaires privés qui ne souhaitent pas supporter le risque d'un tel investissement.

Si des démarches alternatives sont pensées dans le cadre d'expérimentations et bousculent les habitudes, les lacunes de l'encadrement institutionnel fragilisent leur faisabilité. Ces déficits se trouvent autant dans la nécessaire déréglementation de l'urbanisme que dans l'ingénierie du projet, en phase opérationnelle. Rappelons également les conditions singulières de financement du projet, qui ne pourrait être réalisé s'il était uniquement porté par les moyens de la commune. La démarche mobilise en effet un investissement sur le temps long, pour assurer la concertation et l'expertise à l'échelle de la parcelle.

Sur de nombreux points, ce projet rejoint des pratiques liées à celles de l'urbanisme endogène, principalement développées dans les PNR, telles qu'elles sont décrites par Monique Poulot *et alii* [872]. L'auteur souligne l'engagement des élus locaux pour faire aboutir de tels projets et l'accompagnement de structures institutionnels alternatives, les PNR dans ce cas, qui prennent le relais des services de l'Etat.

[872] Monique POULOT *et alii*, « l' " urbanisme endogène" dans le périurbain de l'ouest francilien : des morphologies négociées ? », *in* Johanna SERY & Frédéric SAUNIER (dir.), *op. Cit.*, pp. 118-136.

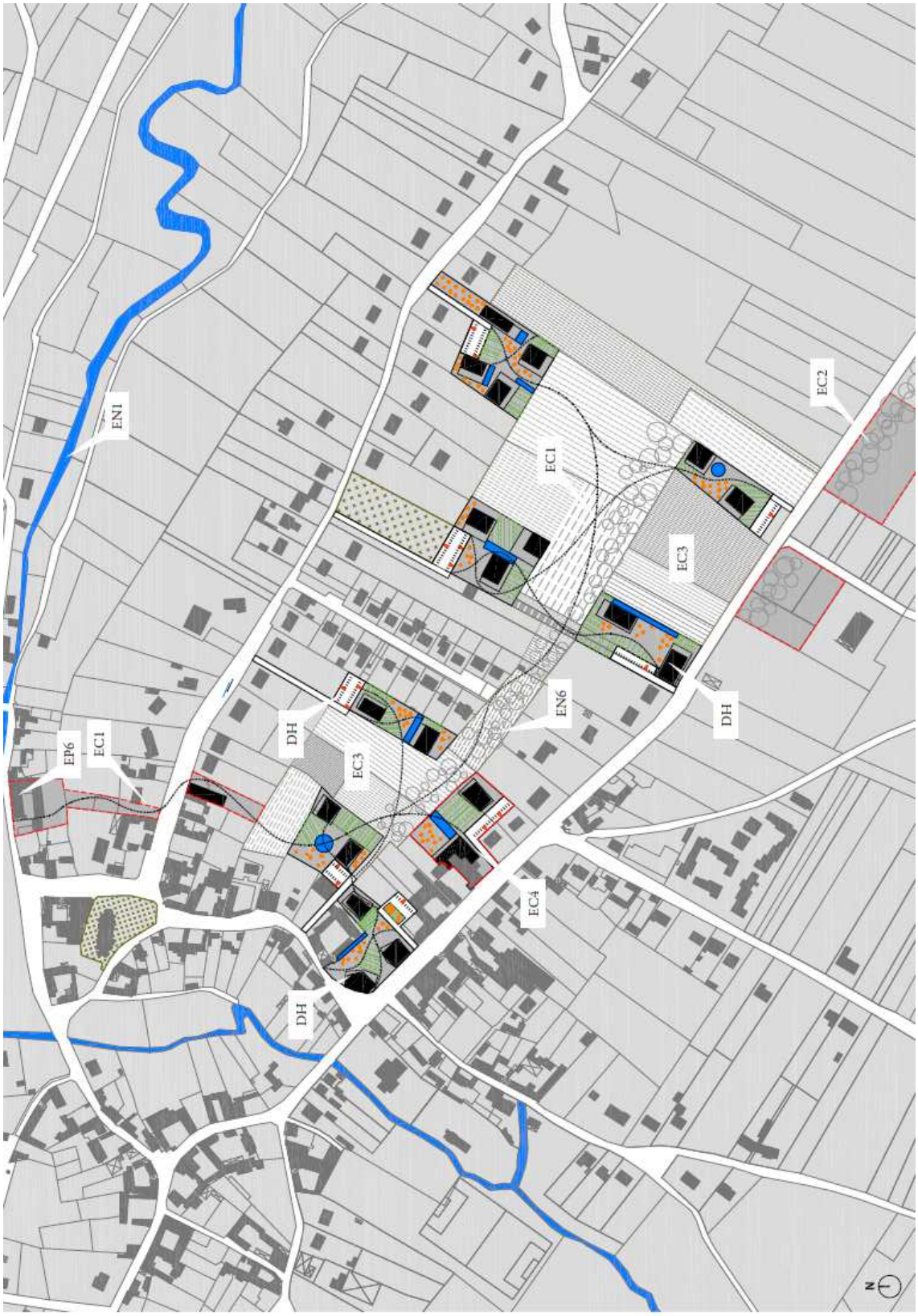


Figure 40- Wavrans-sur-l'Aa, principes de répartition des espaces

Source : Espaces naturels régionaux (ENRx) organisme qui rassemble les 3 Parcs naturels régionaux, Avesnois, Caps et Marais d'Opale, Scarpe-Escaut et qui œuvre en faveur de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du développement local.
www.enrx.fr

La densification douce des trames récentes …

L'expérimentation conduite par le CAUE de l'Eure à Saint-Aquilin-de-Pacy dans le cadre de l'ANR BIMBY a généré plusieurs observations. Au même titre que d'autres actions engagées dans d'autres territoires et par d'autres organismes, elle a montré les limites de la démarche lorsque celle-ci est individuelle et peu encadrée[873].

Du rôle des pouvoirs publics dans la densification douce

La commune est en retrait du processus lorsque l'urbanisation se fait par les habitants, via des autorisations d'urbanisme (déclaration préalable ou permis d'aménager pour créer un lotissement). Elle a uniquement en charge la validation juridique du projet, sans réels possibilités d'orienter le projet selon ses objectifs de développement urbain : statut d'occupation, typologie, forme urbaine, permettant la mixité. Les démarches BIMBY d'initiatives individuelles observées dans d'autres contextes ont mis en avant la diversité des cas de figures : découpage parcellaire en drapeau, conflits de voisinage et d'intérêts privés, insuffisance du réseau… Ces difficultés sont fonction du contexte communal. Les dérives possibles sont nombreuses, notamment dans les secteurs peu denses, dépourvus d'équipements publics et d'ingénierie locale en capacité d'encadrer ce phénomène.

Lorsque cette démarche n'est pas à l'initiative de la collectivité, l'intérêt des particuliers est avant tout financier, à la recherche d'une rentabilisation de leur acquisition[874]. La densification « douce » se différencie du processus BIMBY par la recherche d'une cohérence d'ensemble de l'intervention privée. Cette cohérence doit être assurée par l'action publique. Il ne s'agit pas ici d'une transformation brutale de quartier, au titre d'un renouvellement urbain par exemple, où l'on prévoit des démolitions. Il s'agit plutôt d'une évolution progressive construite par des micro-interventions à l'échelle parcellaire.

La modification du PLU de Saint-Aquilin-de-Pacy a concrétisé les ateliers participatifs engagés avec les habitants lors de l'expérimentation du CAUE 27. Avant l'enquête publique, le projet d'OAP a fait l'objet d'une présentation personnalisée aux propriétaires fonciers concernés, compte tenu de leur rôle dans ce projet collectif. Leur réception du projet n'a pas été négative, plutôt intéressée, sans toutefois de réelles convictions sur sa faisabilité. Leur importance leur a été soulignée dans ce processus qui s'appuie sur leur

[873] Anastasia TOUATI, « L'habitant maître d'ouvrage », *in Etudes Foncières*, n°157, mai-juin 2012, pp.34-39.
[874] *Ibid.*

volonté de faire. Enfin, une réunion publique de présentation du projet s'est tenue avant l'enquête publique, ouverte à tous les habitants de la commune.
Les principaux commentaires formulés au cours de l'enquête ont été ceux des propriétaires fonciers concernés par le projet. Pendant le mois d'enquête publique, ils ont formulé des réticences par rapport au projet : saturation des voies par les nouveaux flux de circulation, arrivée d'une population moins aisée dans leur quartier… A l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur a émis un avis défavorable au projet, dans son rapport dont l'objectivité a été remise en cause par le Tribunal administratif. Ce dernier a demandé que le rapport fasse l'objet d'une réécriture, s'appuyant sur la totalité des commentaires des habitants. La version initiale de ce document a, en quelque sorte, légitimé les propos des propriétaires fonciers. Ils ont finalement créé une association pour refuser les OAP, percevant ces dernières comme une expropriation.

La conclusion de ce projet, qui semble pourtant aller dans le sens d'une transition dans les modes de faire et d'habiter ces territoires, questionne les modalités de concertation avec les habitants et le rôle du commissaire enquêteur. Le pouvoir de ce dernier est grand dans la faisabilité d'un tel projet puisque son avis est rendu public. Même si le Maire peut aller contre son avis, ce qu'il a fait dans le cadre de cet exemple, soutenu par les PPA, la brèche au recours contre la procédure est ouverte. On peut s'interroger sur les compétences et la formation de ces commissaires enquêteurs, souvent retraités de fonctions très diverses et rémunérés à la mission.

Enfin, les propriétaires fonciers ont refusé le projet, même si leurs demandes ont été prises en compte dans le projet final. Malgré les ateliers, les échanges, et la concertation, ils ressentent les OAP comme un détournement de leur bien. Leur attitude revêt pourtant une certaine contradiction. S'ils reconnaissent la nécessité de ne plus urbaniser les terres agricoles et le besoin de la commune de développer l'habitat, ils ne souhaitent pas que leurs propriétés soient le support de ces nouveaux enjeux.

On mesure là en vraie grandeur la nature et l'intensité des enjeux de l'aménagement spatial, dans lequel les notions « d'intérêt collectif » et de « bien commun » font l'objet de débats et d'interprétation opposée.

Les obstacles sociétaux persistants à la densification douce

Le sociologue Jean-Michel Léger[875] souligne la résistance des électeurs à cette densification et donc la difficulté d'un Maire à porter ce type de projet. De plus, quand bien même le PLU permet la densification d'un lotissement pavillonnaire, par l'emprise au sol, les règles d'implantation, etc… le cahier des charges d'un lotissement, qui relève du droit civil, peut interdire la division parcellaire et empêcher cette densification. Pour Jean-Michel Léger, le phénomène NIMBY[876] a encore de beaux jours devant lui tant la problématique de la maîtrise foncière et de celle du voisinage est difficile à organiser au niveau local.

Lorsque la commune fait le choix d'encadrer la densification des trames résidentielles, par des OAP par exemple, les propriétaires fonciers qui souhaitent réaliser de nouveaux lots à bâtir devront s'organiser entre eux pour satisfaire à ces exigences. Dans ce cas, la difficulté est de construire un élan collectif des propriétaires individuels et la municipalité se confronte au risque d'immobilisme : l'opération de l'un peut être freinée par la réticence d'un autre à céder une partie de son terrain pour concrétiser l'action. L'enjeu est aussi de satisfaire équitablement les intérêts de tous les propriétaires fonciers engagés. Le gain peut être déséquilibré si l'on se contente d'établir la rente financière proportionnellement à la surface de terrain à bâtir vendue. Autrement dit, celui qui vend son terrain pour faire une voie d'accès permettant la construction de deux ou trois logements supplémentaires, percevra peu de revenu, mais supportera les « nuisances » de ces nouveaux voisins. Tandis que celui dont le terrain sera bâti récupérera tous les bénéfices de la démarche. L'acceptabilité du projet diffère selon ces deux protagonistes. Pourtant le projet de densification est conditionné à cet accès, et ce propriétaire détient seul la clé pour le rendre possible. La problématique est donc de faire en sorte que la compensation, financière ou non, soit à la hauteur du « préjudice » que peut ressentir l'habitant qui deviendra contre son gré voisin de cette nouvelle opération. La densification de l'espace pavillonnaire possède en ce sens une dimension sociologique forte qui peut entraver ce type de développement urbain, privilégiant pourtant l'intérêt collectif.

---

[875] Jean-Michel LEGER, « Densification des lotissements les pavillonnaires font de la résistance » *in Etudes foncières,* n°145, Dossier thématique « Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat », mai-juin 2010, pp. 33-35.

[876] *Not In My Back Yard*

Les organismes institutionnels, outils pour accompagner ce processus ?

En dehors de l'Association Foncière Urbaine (AFU), initiée par les propriétaires eux-mêmes, il n'existe pas de structure publique dont les compétences permettent d'accompagner des particuliers dans une démarche de densification douce de leur propre quartier.

Les organismes tels que les CAUE favorisent ces initiatives, via des ateliers pédagogiques, des voyages pédagogiques, mais la réalisation d'opérations concrètes ne fait pas partie de leur champ de compétences. Ils restent au service des collectivités locales et sont des lieux de conseil au particulier.

L'EPF est aussi orienté vers l'assistance aux collectivités, cependant son action permet le portage foncier pour une collectivité et dans le cadre d'un projet précis dont l'intérêt public justifié. La densification douce au profit d'intérêts privés ne relève pas de leur domaine.

Les bailleurs sociaux font pour leur part face à des difficultés liées au montage financier de l'opération, qu'ils doivent assumer en totalité. Ils doivent aussi convaincre les propriétaires de céder tout ou partie de leur terrain pour y construire des logements aidés, souvent mal accueillis dans des quartiers résidentiels de propriétaires.

Quant à la ZAC, c'est un outil opérationnel que ce type de petites communes ne peut utiliser, compte tenu de l'ingénierie qu'elle réclame : il reste donc peu utilisé, au niveau intercommunal, étant plutôt déployé dans le cas de projets urbains, situés dans les zones denses. Quant à l'ingénierie territoriale propre à la sphère professionnelle privée, elle ne dispose pas de formation[877] *ad hoc* sur ces sujets qui demandent une pluridisciplinarité.

La densification douce est porteuse d'enjeux liés au développement durable. Cependant sa mise en œuvre est encore fragile. Ce type de projets requiert un savoir-faire lié au projet architectural et urbain (dimension spatiale et temporelle), tout en maîtrisant les rouages juridiques liés aux autorisations administratives et aux cessions immobilières. Ces opérations mettant en œuvre cette densification douce réclament aussi de la pédagogie et des talents de négociation pour réunir au sein du même objectif les propriétaires fonciers et la municipalité.

[877] Certains organismes (CAUE, Chambre d'agriculture,…) dispensent des formations pédagogiques, mais elles sont plutôt destinées à des élus et des institutions publiques (Personnes Publiques Associées) que des professionnels.

Opération de logements, commune de la Rivière. Source : site internet communal

Centre commercial, commune de la Rivière. Source : site internet communal

Densification urbaine, commune de Saint Aquilin de Pacy

Figure 41 - Intensification urbaine dans les trames urbaines existantes

... ou sur des terrains nus (zone U ou AU).

Pour Jean Charles Castel, la construction en lotissements pavillonnaires ou diffus s'explique par cinq avantages socio-économiques :

- « L'avantage comparatif de l'industrialisation des solutions individuelles en matière de construction ;
- La minimisation des risques et des surcoûts normatifs par la dispersion des opérations ;
- Les gains de l'individuel grâce à la démonétarisation en matière de coûts de finition, d'entretien et de sécurisation ;
- Les caractéristiques du milieu professionnel local ;
- La limitation des coûts marginaux des petites opérations pour les collectivités[878] ».

Comment organiser la densité dans les futurs lotissements pavillonnaires ?

Compte tenu des arguments énoncés préalablement, les opérateurs rompus à la production de ce type d'habitat n'ont pas intérêt à faire évoluer leurs principes. Cependant, la traduction de la densification par la réalisation de lotissements où les terrains à bâtir sont simplement plus petits, pose de nombreux problèmes d'ordre urbains, architecturaux et relationnels. Ils trouvent leur essence dans la proximité des constructions souvent mal anticipée : conflits de voisinage, nuisances sonores, juxtaposition des constructions, espace public saturé… Ces difficultés expriment l'absence de maîtrise de ce type d'habitat par les opérateurs.

En outre, la forme bâtie dense, lorsqu'elle s'applique à du pavillonnaire où les maîtrises d'œuvre et d'ouvrage sont individuelles, réclame une coordination minimale lors de la phase de réalisation, celle-ci permettant, à minima, d'organiser les constructions entre-elles.

Par ailleurs, « les simulations montrent que réaliser quelques logements de plus aujourd'hui dans une opération n'est pas forcément un bon calcul pour l'opérateur, lorsque les surcoûts de la densification (construction, fiscalité, portage, commercialisation), ne compensent pas les quelques mètres carrés de plus réalisés[879] ».

---

[878] Jean-Charles CASTEL, *op. Cit.,* p.92.
[879] *Ibid.,* p.93.

L'habitat groupé, l'une des réponses à la densification en lotissement, fonctionne sur un autre modèle, où les maîtrises d'œuvre et d'ouvrage sont les mêmes pour la totalité de l'opération. Cette forme d'habitat impose un changement d'opérateur, puisque l'on passe de la vente d'un terrain libre à bâtir, à la vente d'un logement construit, en Vente à l'Etat Final d'Achèvement (VEFA). A cela, s'ajoute un mode de gestion à long terme plus contraignant pour les propriétaires qui doivent se regrouper en copropriété pour assurer l'entretien des espaces collectifs (espaces verts, comme dans les lotissements les plus anciens, petits équipements partagés, sous une forme de copropriété). Jean-Charles Castel en conclut que l'habitat groupé, tel qu'il est aujourd'hui abordé dans le marché général de l'immobilier ne peut être une réussite que dans des secteurs très attractifs (littoral, proche périphérie des agglomérations…). Dans ces situations, cette offre n'est pas en concurrence avec des maisons individuelles pures, qui seront d'abord plébiscitées par les acheteurs.

Ses travaux sur l'habitat groupé laisse entrevoir l'importance de penser un nouveau modèle d'urbanisation qui emprunte la qualité architecturale et urbaine de l'habitat groupé et la « satisfaction sociétale et économique » qu'offre la maison individuelle. Le « lotissement pavillonnaire dense », proposant des maisons individuelles libres de choix, mais encadré grâce à une coordination de l'ensemble peut être une réponse. Toutefois, nous pouvons constater l'absence d'organismes, publics ou privés, dédiés et formés pour accompagner la production de ce type de logement.

La récente réforme du permis d'aménager[880] impose des compétences en architecture, paysage et urbanisme pour l'établissement du Projet Architectural, Paysager et Environnemental (PAPE), dossier requis pour l'instruction d'un permis d'aménager. Néanmoins, la coordination lors de la construction des bâtiments reste optionnelle, même si ce type de mission existe. Ce suivi architectural est une action qui reste à la charge du lotisseur et qui a un coût : environ 600 € à 700 € par permis de construire[881]. Au-delà du fait que cette mission participe à garantir la cohérence de l'opération, elle facilite également le travail des instructeurs qui s'appuie sur ce suivi architectural pour instruire les dossiers. En cela,

[880] Décret n° 2017-252 du 27 février 2017 relatif à l'établissement du projet architectural, paysager et environnemental d'un lotissement pour l'application de la loi n°2016-925 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016. Ce décret fixe le seuil de 2500m² à partir duquel les compétences précitées sont obligatoires pour établir un PAPE.

[881] Source : bureau d'étude en urbanisme, à l'occasion des entretiens.

nous pouvons questionner la responsabilité du financement de cette coordination : lotisseur, collectivité locale ?

Au-delà de cet aspect, quel est l'échelon spatial adapté et la juste temporalité pour mener à bien ce type d'intervention : une commune a-t-elle les compétences pour conduire ce type d'opération ? Une intercommunalité a-t-elle une expertise suffisante du terrain pour apporter une mixité ajustée ? Peut-elle intervenir lors de l'instruction du permis de construire en analysant la cohérence avec l'environnement bâti avoisinant ? Peut-elle, à ce motif, demander une modification du projet ?

Les vertus du modèle de l'habitat groupé ?

L'habitat groupé permet des économies pour la collectivité, lorsque certaines infrastructures sont réalisées à l'échelle de celui-ci : traitement des eaux (usées et pluviales), gestion des déchets, organisation des stationnements, et garantit une cohérence du paysage bâti construit (traitement des clôtures, portail et plantation). Ces aménagements rejoignent en plusieurs points des aspects des éco-quartiers, fer de lance de l'urbanisme durable, et rejoignent aussi les problématiques évoquées en première partie, que les petites communes rencontrent pour la gestion d'infrastructures et d'équipements collectifs peu ou mal adaptés à leur configuration géographique.

En cela, le modèle de l'habitat groupé questionne l'échelle à laquelle s'opère la mise en commun des aménités nécessaires à la vie dans ces communes. Ce modèle laisse entrevoir une échelle intermédiaire, différente des échelons administratifs, sur lesquels se calquent les réponses conventionnelles aujourd'hui mis en œuvre dans ces territoires, dont l'efficacité et l'efficience font débat.

Enfin, nous pouvons nous intéresser au rôle de la collectivité communale pour prévoir l'intégration de ces opérations. Son intervention passe par une anticipation de ces aménagements, prévus dans les documents d'urbanisme : par exemple notamment le pré-verdissement[882] du futur site à urbaniser, pour apporter une dimension qualitative à l'opération, ou encore la définition d'un cahier des charges précis pour l'aménagement de l'espace public : traitement des clôtures sur rue, intégration des coffrets techniques, aménagement de stationnements complémentaires...

[882] La question de la préparation du terrain pour accueillir cette future urbanisation, comme le pré-verdissement du site, en amont du projet, est déjà posée par l'urbaniste Gérard Bauer à la fin des années 1970.
Gérard BAUER, *Un urbanisme pour les maisons, op. Cit.*

Cette approche implique néanmoins un investissement de la collectivité, dont le retour est peu garanti[883], et une maîtrise foncière pour pouvoir réaliser ce type d'action. L'analyse du système d'acteur du lotissement pavillonnaire menée dans la première partie, démontre également la dimension très ponctuelle des interventions des lotisseurs, qui contraste avec la temporalité longue du paysage. Le règlement du PLU ne peut en outre imposer le *pay-sagement* d'un terrain avant que celui-ci ne puisse être vendu ou loti.

Tout se présente comme si, lorsque la tension foncière sera encore plus forte et l'offre de maison individuelle avec jardin ne sera plus accessible à la majorité de la population, alors l'habitat groupé trouvera sa place sur le marché dans les communes de l'espace rural métropolisé. Mais est-ce un luxe accessible que d'attendre un tel moment ?

L'habitat groupé et dense dans l'espace rural métropolisé

L'aménagement de la parcelle 203 de la commune de Saint-Aquilin-de-Pacy, visée par une des OAP, constitue un secteur à enjeu puisqu'elle assurera également la transition entre l'espace bâti et la zone naturelle, en tant qu' « entrée de village ». Son urbanisation réclame aussi une intégration à l'existant, par calibrage de la trame viaire notamment. Désormais, les règles de circulation relatives aux véhicules de secours et de collecte de déchets rendent caduque le dimensionnement des anciennes rues. Même si un terrain nu est propice à la réalisation d'un lotissement dense ou d'un « éco-lotissement » le projet spatial demande d'assurer le lien avec l'espace habité existant.

En Bretagne, ces projets d'éco-lotissement sont soutenus par l'association Bruded, qui regroupe des collectivités locales. En 2005, plusieurs collectivités ont porté seules et isolément des projets d'éco-lotissement. Parallèlement, la région Bretagne renouvelait son programme FAUR (Fonds d'Aménagement Urbain). En rebaptisant son programme « Eco-FAUR », la région a choisi de soutenir la constitution en association de ces collectivités. De cette action, est née l'association Bruded, dont l'objectif est de proposer à des communes ayant un projet de lotissement un réseau d'élus et de collectivités solidaires et disposées à partager leurs expériences. En 2010, l'association compte 114

[883] « Le prix du paysage n'est qu'une faible composante du prix du logement : de l'ordre de quelques pour cent (pour prendre une fourchette large, entre 1 et 5 %). »
Source : Jean CAVAILHES, *et alii*, « Le prix des paysages périurbains », *in Économie rurale*, n° 297-298, janvier-avril 2007, pp. 71-84, p.81.

collectivités dont les populations varient de 500 à 11 000 habitants[884], 334 projets ont été accompagnés entre 2005 et 2008, dont 60% par des communes de moins de 2000 habitants.

Ces éco-lotissements reflètent des similitudes, notamment sur la gestion des ressources : taille des parcelles, production d'énergie, mixité de l'habitat, gestion des aléas, qui témoignent de la pertinence de l'échelle d'intervention au niveau du quartier, ou d'un groupe d'habitat (voir Partie I). Le processus de conception s'appuie aussi sur la concertation avec les habitants, du village mais aussi des futurs logements. Le projet spatial s'établit conjointement, en s'appuyant là encore sur l'espace public, comme lien entre trames à venir et trame existante. L'équipe de maîtrise d'œuvre est nécessairement pluridisciplinaire, pour accompagner la collectivité qui reste le principal acteur du projet.

La densité dans le lotissement pavillonnaire constitue un enjeu majeur, autant en termes de qualité architecturale et urbaine, que de développement durable, qui inclut la satisfaction des habitants à vivre dans ces lieux. La réponse-réflexe de la densification horizontale du modèle pavillonnaire pose de nombreuses questions : dans ces configurations, le projet spatial, autour d'acteurs mobilisés, le niveau et la temporalité de l'action sont à inventer.

[884] Source : Certu, *Ecoquartiers en milieu rural, Aménager durablement les petites communes*, *op. Cit.*

CONCLUSION DU CHAPITRE 8

Ce dernier chapitre propose l'étude d'une situation réelle, à partir d'une démarche initiée par les élus locaux d'une commune du terrain d'étude. Il révèle que même si les objectifs en termes de développement durable sont plutôt partagés par tous les acteurs, les représentations spatiales qui en découlent sont différentes. L'analyse d'opérations d'aménagement en cours ou réalisées sur des territoires similaires à celui du terrain d'étude révèle des similitudes :

- Toutes disposent d'un financement spécifique qui sort du cadre conventionnel des dotations. Elles s'inscrivent dans une dimension plus collaborative, autour du partage de l'expérience ;
- Les élus locaux sont accompagnés dans leur démarche par des organismes créés au niveau local (CAUE, PNR) et qui se distinguent des institutions régaliennes. Les équipes de maîtrise d'œuvre sont pluridisciplinaires et développent un vocabulaire et des schémas qui se distinguent des pratiques conventionnelles ;
- La mobilisation des habitants et des élus est forte. Le processus qui engage les habitants relève plus de la participation que de la simple consultation. Par leur statut, ils sont un des vecteurs du projet, via la maîtrise foncière notamment. Cette observation pose les modalités d'un dialogue entre les acteurs du projet spatial, afin que les objectifs soient partagés et acceptés. Le projet spatial s'élabore donc autour de la négociation plutôt qu'à partir d'un règlement, permettant à chacun, collectivité et particulier, d'y trouver un intérêt ;
- Le rôle de la municipalité se concentre principalement sur l'aménagement de l'espace public, qui se doit d'apporter les aménités nécessaires aux besoins des habitants : voie de circulation adaptées, aires de stationnements, lieux de rencontre et de dynamisme local (espaces partagés, bâtis ou non). Ils peuvent également agir en menant une politique foncière incitative. Sur ce point, pour Sandrine Levasseur de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE), « l'État a clairement un rôle à jouer en la matière et doit reprendre la main *via* l'arme fiscale et réglementaire[885] ». Mais le ni-

[885] LEVASSEUR Sandrine, *op. Cit.*, p.389.

veau d'action est à questionner, compte tenu des proximités sociales et des enjeux électoraux auxquels font face les élus locaux, conditions qui peuvent empêcher une action foncière efficace ;

- Ce type de projet d'aménagement spatial s'inscrit dans un temps long qui contraste avec le temps du lotissement (ponctuel) mais aussi avec celui des mandats des élus.
- La faisabilité de ces projets est incertaine, puisqu'ils sont soumis à l'action de plusieurs propriétaires fonciers, qui ne sont pas des investisseurs ou des opérateurs professionnels. Cet aspect s'oppose aux orientations de développement des documents supra-communaux qui planifient et imposent aux communes une conformité conjointe entre les différents institutions (par exemple pour la construction annuelle de logements) ;
- Les propriétaires fonciers volontaires pour ce type de démarche font aussi face à l'absence d'accompagnement par une ingénierie adaptée et compétente, apte à les conseiller d'un point de vue juridique, économique sur leur action. Ils ne trouvent pas non plus d'opérateurs susceptibles de réaliser ce type d'opération hybride (neuf et rénovation), qui nécessite un investissement lourd et surtout un projet sur-mesure.
- Ces opérations posent aussi la question de l'échelle spatiale pertinente pour les réaliser qui doit permettre une densité suffisante pour la mise en commun d'équipements (chauffage, traitement des déchets, de l'eau, gestion de la mobilité...). Le projet peut être conçu à l'échelle d'un petit quartier qui forme une sorte d' « unité de voisinage » propice à la construction de proximités, notion représentative des objectifs de la transition écologique. Ce niveau de projet rappelle aussi des pratiques anciennes, telles que la mise en commun de puits de captage de l'eau, autour de trois ou quatre maisons.

Le présent chapitre aborde l'une des dimensions du paradigme du développement urbain durable, celle de l'évolution de l'espace bâti. La question de l'intégration des activités agricoles, dans une logique multifonctionnelle, est toutefois peu abordée dans l'étude de cas, qui se focalise sur l'espace habité. Les activités rurales sont aujourd'hui différentes de celles des années 1970. Cependant, elles se distinguent encore de celles de l'urbain, en s'appuyant principalement sur l'exploitation des ressources naturelles. Si, jusqu'aux années 1970, les activités rurales organisaient l'espace, c'est aujourd'hui les règles urbaines qui conditionnent l'aménagement spatial de l'espace rural métropolisé, tant dans les pratiques locales que dans les législations nationales. Cet aspect ne peut pas être abordé dans le cadre restreint d'une

modification de PLU, qui a servi de base à l'écriture de ce chapitre. Il se rapporte plutôt aux réflexions menées lors de l'élaboration d'un PADD. Dès les années 1980, Marie-Elisabeth Chassagne interpellait déjà sur cette question : « L'effet des réglementations spatiales sur les activités rurales doit donc être analysé en fonction de la question suivante : qui forme des projets sur l'espace local ? Dans la mesure où la situation est jugée défavorable à la revitalisation des économies locales, les chances d'aboutir à des améliorations dépendent étroitement de la réponse à cette question[886] ».

[886] Marie-Elisabeth CHASSAGNE, « Les effets de la planification spatiale sur les activités rurales », *in Périurbanisation. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 53, fascicule 1, 1982, pp. 51-66, p. 65.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

Cette seconde partie retrace l'incursion progressive de la question du développement durable dans la législation, dans la pensée française de l'aménagement du territoire. Elle s'intéresse pour cela à l'écologie politique. Sur ce point, Denis Chartier et Jean-Paul Deléage concluent à une réelle différence entre la pensée diffusée dans la littérature anglo-saxonne et celle des théoriciens français. Ils évoquent « une spécificité française, un attachement plus fort à une problématisation réciproque de la nature et de l'humanité qu'à l'affinage de leur distinction. En d'autres termes, un des objectifs communs aux théoriciens français serait de savoir comment les conceptions de la nature et de l'identité humaine s'entrelacent, ce qui les conduirait, au-delà de leurs différences, à concevoir l'écologie politique comme une forme d'humanisme renouvelé[887] ».

Cependant, la séparation entre politiques publiques d'urbanisme et politiques publiques de préservation de la nature est encore très forte. On note malgré tout que le rapprochement entre préservation de la biodiversité et agriculture, qui jusqu'ici faisait l'objet de politiques différenciées, est de plus en plus manifeste. Mais on peut toujours déplorer l'absence de protection de la ressource-sol, même encore au niveau européen, où l'urbanisation n'est pas perçue comme une menace[888].

Désormais, les pratiques agricoles durables sont de plus en plus encouragées par les législations, nationale et européenne[889] : agroforesterie, agriculture biologique, maintien ou insertion de prairies permanentes ou temporaires dans les grandes cultures, valorisation des plantes adventices… Ces incitations ne se traduisent pour l'instant au niveau local qu'en termes d'expérimentations, mais ces dernières témoignent de l'évolution des paysages. L'intégration de ces nouvelles pratiques dans les documents d'urbanisme locaux n'est pas encore pensée. Mais l'on peut s'interroger sur des tendances envisageant soit une fracture franche entre espaces bâtis, habités par les sociétés humaines et ceux non bâtis, dédiés à la biodiversité ; soit l'intégration de ces deux composantes dans un projet commun, dans une logique de diversité tournée vers les spécificités locales.

---

[887] Denis CHARTIER & Jean-Paul DELEAGE, « Mise à jour des écologies politiques pour une politique de l'anthropocène », *in Ecologie & politique*, n°40, 2010, pp. 15-20, p.17.
[888] Didier BOUTET & José SERRANO, *op. Cit.*
[889] Marion GUILLOU & Claire ROGEL-GAILLARD, « Agricultures et biodiversité : des futurs liés », *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2012, n° 68, pp. 44-52.

Dans les faits, Bernard Chevassus-au-Louis rappelle qu' « après avoir cherché à réduire les impacts des activités humaines sur la biodiversité, puis avoir affiché l'ambition d'en stopper l'érosion, il est temps de penser en termes de recréation de la biodiversité et d'activités " à biodiversité positive" [890]». Il précise qu'au même titre, pour organiser le développement du capital humain et la gestion du capital économique et financier, la recréation du capital écologique ne se fera que par des actions concertées et adaptées dans le cadre de processus de gouvernance préexistants ou innovants.

Cette seconde partie montre aussi l'incessante recherche d'une échelle pertinente pour l'action publique, avec le renforcement de l'action au niveau local, avec l'élargissement et le renforcement des périmètres des collectivités locales, notamment intercommunales. Sur ce point, Philippe Estèbe rappelle qu' « à vouloir à toute force fabriquer une adéquation entre le territoire institutionnel et la diversité des territoires vécus, [cela] risque de nous entraîner dans cette fable mythologique assez dramatique [le lit de Procuste][891] ».

Mais l'autonomie grandissante de ces organes locaux face au pouvoir central implique aussi des moyens et des compétences pour exercer en toute indépendance de leur fonction. Dans les politiques de l'aménagement spatial, on distingue donc plusieurs niveaux d'actions, *top-down, bottom-up* et hybride. Pour Pierre Donadieu et Didier Labat, l'action publique « requiert davantage que d'appliquer un cadre réglementaire [et que] ses outils sont mobilisés dans un cadre social et politique plus complexe [et] constituent des passerelles entre les gestionnaires publics de l'espace et les habitants[892] ». Par exemple, la notion de paysage emprunte cette complexité à l'action publique, notamment autour de concepts et d'orientation paysagères. Celles-ci sont souvent floues dans les documents d'urbanisme : « le paysage, dans l'action publique, est résolument tourné vers le visible et le formel et ne cherche pas souvent à dépasser cette unique dimension[893] ».

---

[890] Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS, *op. Cit.,* p.19.

[891] Philippe ESTEBE, « A propos de l'échelle territoriale des métropoles », *in Grand débats, Aménagement : Métropole 2030. Les actes,* retranscription de la journée du 22 janvier 2010, p. 22.

[892] Didier LABAT & Pierre DONADIEU, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale », *in L'Espace géographique*, 2013, Tome 42, pp. 44-60, p.45.

[893] Yves LUGINBÜHL, « Pour un paysage du paysage », *Économie rurale, n°*297-298, janvier-avril 2007, pp. 23-40, p.36.

Mais l'approche paysagère a évolué au fil des années. Nous l'avons montré dans cette partie, l'espace vert était jusque dans les années 1980 une donnée quantitative pour embellir l'aménagement. Elle devient avec la loi Paysage, une composante spatiale et depuis les années 2000, le paysage est une structure pour l'aménagement du territoire. Cet aspect se renforce dans le cadre des Trames Vertes et Bleues mises en œuvre par le Grenelle de l'Environnement. La question du paysage est donc sous-jacente dans de nombreuses politiques de l'aménagement mais n'est pas véritablement abordée alors qu'il est le « défi des politiques publiques[894] ». La question du paysage ne revêt pas à elle seule un droit[895] : de nombreux domaines juridiques touchent à ce sujet (Code de l'Environnement, de l'Urbanisme, Code Civil, Rural,…) et l'on peut y voir des approches esthétiques, pour le cadre de vie ou les sites remarquables ou d'autres plus scientifiques, concernant la biodiversité et l'écologie. Le paysage a aussi une triple dimension. Il requiert d'abord une appropriation privée, dans le sens où chacun le perçoit, mais il est également un objet d'appropriation publique puisque la législation lui octroie des droits. Mais il devient de plus en plus collectif, une troisième appropriation qui ne se substitue pas aux deux premières, par les modalités de concertation auxquelles on soumet son usage et son devenir et qui deviennent de plus en plus nombreuses. « Aux perceptions formées par l'art, s'ajoutent celles informées par les sciences ; aux perceptions polysensorielles des paysages par les habitants s'ajoute la connaissance des projets des acteurs urbains, agricoles, piscicoles, cynégétiques et forestiers[896] » avec des niveaux de gouvernance différents, qui rejoignent les différents niveaux de l'action publique.

Dans le cadre des politiques publiques paysagères au niveau local, Jacqueline Candau conclut à une pluralité de systèmes de normes qui « peut être rapprochée de la multifonctionnalité des espaces ruraux[897] » et avec lesquels les élus jonglent pour intégrer et satisfaire les attentes des différents acteurs.

---

[894] Vincent PIVETEAU, « Penser l'avenir des paysages : un défi pour les politiques publiques de l'énergie ?», *in Passerelle*, numéro spécial n°9, avril 2013, pp.199-203.

[895] Même si la convention de Florence en propose une, « *ensemble naturel ou urbain correspondant au cadre de vie des populations tel que ces dernières le perçoivent* », une définition plus ancienne des lois de 1906 et 1930 sur les monuments naturels et les sites demeure encore « *ensemble naturel ou urbain pittoresque ou harmonieux* ».

[896] Pierre DONADIEU, « Quel bilan tirer des politiques de paysage en France ? », *in Projet de Paysage*, revue en ligne, mis en ligne le 26 juin 2009, 9 p., p.7..

[897] Jacqueline CANDAU *et al., op. Cit.*, p.187.

Trois types de planification ont émergé en France selon des périodes et des contextes différents depuis les années 1950, où se pratiquait une planification structurée dans un processus centralisé et vertical descendant. Elles traduisent différentes formes de développement au niveau local : développement social, local et territorial. La planification stratégique émerge dans les années 1980, issue du monde de l'entreprise et associant les acteurs politiques et économiques, ceux du pouvoir, dans des objectifs de résultat. Enfin, une planification collaborative se structure dans les années 1990, autours de tous les acteurs concernés, dans une recherche d'un consensus et une logique ascendante, interactive et parfois informelle. Mais cette planification n'est pas encore réellement effective. Il s'agit plutôt d'une planification hybride entre les deux dernières qui est actuellement en train de s'appliquer.

Par ailleurs, depuis ces cinquante dernières années, les politiques d'aménagement du territoire au niveau national ont favorisé le modèle urbain, autour de centralités dotées d'équipements et d'activités économiques. Philippe Genestier montre comment les urbanistes et autres professionnels de l'espace se sont emparés de cette vision et de ce nouveau statut de la ville qui « allait dans le sens de leur culture professionnelle qui, en France, les conduit souvent à se définir comme des techniciens de l'intérêt général[898] ». C'est ce que confirme Gilles Novarina, pour qui « le langage des architectes modernes est progressivement [devenu] la doctrine officielle du ministère de la Construction[899] ». Ces observations expliquent comment se sont établis les fondements de l'hostilité à l'urbanisation pavillonnaire, en totale contradiction avec les aspirations sociales et culturelles de la société, faisant de la pensée urbano-centrée de l'urbanisme « une préoccupation de résistance symbolique de la vision républicaine face au déploiement de la logique démocratique[900] ».

Les formes de développement qui en découlent ont toutefois pour « dénominateur commun une tension constante entre la mobilisation sociale et économique des populations, d'une part, et les mesures régulatrices prises à leur encontre par le pouvoir politique,

---

[898] Philippe GENESTIER, « La question du pavillonnaire dans la société des individus. Aspirations habitantes et doctrines techniques », *in Les Annales de la recherche urbaine* n°102, 2007, pp.19-30, p.23.
[899] Gilles NOVARINA, « L'architecture du territoire : de la mesure au dessein », *in Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 82, 1999, pp. 50-59, p.50.
[900] Philippe GENESTIER, *op. Cit.*, p.29.

d'autre part[901] ». Elles sont aussi fortement structurées par le lieu et le milieu qui portent ces objectifs de développement. En retraçant le passage d'une gestion de l'espace au projet de territoire, la planification de l'aménagement spatial témoigne d'une architecture complexe des normes juridiques[902] qui sont regroupées sous l'égide du document d'urbanisme local.

Les outils de l'action publique locale sont donc des passerelles entre niveau global et réalité locale, passerelles qui assument un lien complexe qui participe à assurer l'efficacité des démarches de planification. Ces outils nécessitent une bonne intégration de la dimension spatiale pour assurer la régulation juridique de l'usage des sols (aux différentes échelles) et la cohérence des politiques de développement territorial. Ils requièrent également une dimension collaborative « pour répondre à la pluralisation des acteurs[903] ». Par ces différentes observations, le projet spatial devient donc le catalyseur de cette coordination en articulant différents objectifs et échelles territoriales.

[901] Pierre-Noël DENIEUIL, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *in Mondes en développement*, 2008/2 n° 142, pp. 113-130, p.127.
[902] Romain MELOT, *op. Cit.*, p.178.
[903] Nicolas DOUAY, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *in L'Information géographique,* Vol. 77, 2013, pp. 45-70, p.64.

CONCLUSION GENERALE

L'objectif de ce travail de thèse est d'interroger les modalités de mise en œuvre de la transition écologique pour le développement durable de l'espace rural métropolisé. Pour cela, deux niveaux d'action ont été analysés, l'un ne fonctionnant pas sans l'autre : le local et le global. L'observation et l'analyse au niveau local du terrain d'étude ont révélé des spécificités territoriales propres à l'espace rural métropolisé. L'examen du cadre législatif national a mis en exergue des intentions clairement énoncées pour définir dans une volonté d'égalité le modèle du développement durable souhaité.

Ce travail a identifié des écarts entre les pratiques des acteurs locaux et les intentions au niveau national pour tendre vers un développement durable. La définition du développement durable varie d'un acteur à l'autre et dépend également du niveau de l'action dans lequel se situe l'acteur. Elle est également fonction des composantes territoriales dans lequel le développement durable s'applique. En l'occurrence, pour l'espace rural métropolisé, il s'agit :

- d'espaces ouverts (naturels et agricoles) qui structurent l'organisation spatiale du territoire ;
- d'entités bâties de faible densité et dispersées ;
- de caractéristiques socio-spatiales : une mobilité facteur d'inclusion et d'exclusion conséquence de l'absence de centralités.

Les objectifs de développement durable au niveau local sont conditionnés par la recherche de l'attractivité du territoire et la qualité de vie des habitants. L'attractivité du territoire s'inscrit en premier lieu dans une dimension économique : création d'emploi,

implantation d'entreprises, développement des transports favorisant la mobilité des ressources (humaines et économiques). Elle traduit des concurrences et des solidarités territoriales, qui sont le résultat de la nature des relations entre les acteurs et également des incitations au regroupement intercommunal, engagées au niveau national depuis les années 1970.

L'agriculture n'est pas perçue comme une composante économique du territoire, malgré le caractère agro-alimentaire de celle qui s'exerce sur le territoire. Ce modèle d'agriculture développé depuis les années 1970 contraste avec les principes de l'agriculture durable défendus dans les dernières législations nationales (agriculture raisonnée, agroforesterie, agriculture biologique…). L'agriculture revêt plutôt une représentation paysagère de la ruralité de ces espaces. Pour les élus, l'agriculture participe en cela plus à la qualité du cadre de vie qu'à l'économie. Pour le géographe Guy Di Méo[904], la dimension économique n'a plus lieu d'exister à l'échelle de la localité, elle n'existe que dans des valeurs idéologiques et politiques et dans le « vécu » des individus.

Le « vécu » des habitants peut traduire l'aspect social du développement durable. Ce vécu traduit une diversité de mode de vie, qui dépend de situations individuelles. Il est néanmoins répercuté par les acteurs locaux dans la mise en place d'aménités urbaines (services et équipements publics, commerce) et la recherche d'une Nature domestiquée, au service des loisirs humains.

Par ailleurs, les « politiques de la ville » n'intègrent pas ces territoires dans leurs logiques d'aménagement. De plus, la notion de mixité sociale et générationnelle est peu assimilée par les acteurs locaux de ce territoire. Elle souffre d'une représentation stigmatisée du logement social. La construction de logements aidés dans ces communes dépend donc uniquement de la volonté des élus locaux.

Certains éléments inattendus, tels que l'organisation du système scolaire agissent sur l'urbanisation et en conditionnent la forme du développement. D'autres, plus évidents, issus de dispositifs nationaux, tels que le prêt à taux zéro en faveur des constructions neuves économes en énergie sont aussi facteur de l'émiettement urbain et vecteurs de non-sens : malgré la volonté initiale de limiter les consommations d'énergie, cette

[904] Guy DI MEO « La genèse du territoire local : complexité dialectique et espace-temps », *in Annales de Géographie,* n°559, tome 100, 1991, pp. 273-294.

mesure, dans ces communes, va à l'encontre du développement durable en ne limitant pas l'artificialisation des sols.

La dimension environnementale du développement durable est peu mise en avant au niveau local. Les espaces naturels sont plutôt perçus dans leur dimension esthétique pour un aspect d'embellissement et d'agrément du cadre de vie. La dimension écologique est reléguée au second plan et est ressentie comme une contrainte au développement des communes. Cet aspect peut se comprendre par la mise en place de protections des espaces naturels au niveau national voire européen. Les modalités de gestion de ces espaces sont aussi un facteur de prise de distance par les élus locaux qui sont peu sollicités dans ce cadre, la gestion se faisant principalement sous forme contractuelle entre propriétaires et organismes en charge de la protection. La notion de risque appliquée aux espaces naturels est aussi vécue comme une entrave au développement. Les espaces non bâtis apparaissent ici encore comme le support de l'urbanisation future et non comme une ressource à préserver et à exploiter durablement. Le caractère irréversible de l'artificialisation des sols (urbanisation, agriculture intensive, viabilisation…) est encore peu intégré aux logiques d'aménagement, même si les législations nationales incitent fortement à leur prise en compte.

L'ensemble de ces pratiques au niveau local se traduit par un urbanisme et une architecture qui résultent de schémas conventionnels mis en œuvre dans les logiques d'aménagement des années 1970. Ces schémas se caractérisent par des formes spatiales identifiables, générées par un système d'acteur qui répond à une demande sociale (le rêve de la maison individuelle avec jardin) et à une nécessité économique. Les législations nationales en termes d'aménagement offrent un cadre pour tendre vers un développement durable et des « garde-fous » qui laissent une marge de manœuvre aux élus locaux dans leurs actions. Ces législations s'inscrivent en cela dans une transition écologique territorialisée. Néanmoins, la complexité des outils à disposition des élus, leurs compétences et leurs moyens limités pour les mettre en œuvre judicieusement au niveau local, affaiblissent la portée de ce cadre législatif émis au niveau national et conduit les acteurs locaux à s'enfermer dans des modèles de standardisation. Cet aspect questionne le

niveau de l'action pour mettre en œuvre la transition écologique pour le développement durable.

Le contexte de la métropolisation témoigne d'un désengagement de l'Etat dans ces territoires qui souffrent d'un déficit d'accompagnement. Ce phénomène souligne l'importance d'une équité territoriale, nécessaire à la transition écologique. Le passage d'une vision d'égalité à celle d'équité dans les politiques de l'aménagement du territoire n'est pas encore abouti. Pour Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998, l'équité est

> « une idée fondatrice [qui] peut revêtir diverses formes mais en son cœur on trouvera nécessairement une exigence : évitons d'être partout dans nos évaluations, tenons compte des intérêts et des préoccupations des autres ; et notamment, ne nous laissons pas influencer par nos propres intérêts ni par nos priorités, excentricités et préjugés personnels[905] ».

Par ailleurs, ce désengagement de l'Etat a laissé place à des initiatives et expérimentations locales qui font émerger de nouveaux acteurs institutionnels. Ces derniers préexistaient, cependant dans le cadre d'une transition écologique territorialisée, leur rôle évolue : CAUE, PNR, Chambres d'Agricultures, Pays, EPF et bailleurs sociaux s'inscrivent dans la volonté de « faire » qui caractérise les mouvements de transition[906].

L'organisation institutionnelle en communes, le regroupement en intercommunalité a permis de certes de mutualiser les moyens, et d'offrir des compétences « techniques » à ces communes. Cependant plusieurs éléments limitent son fonctionnement.

- Premièrement, au regard de la population de ces communes, les élus locaux ont souvent le sentiment que les moyens mis à disposition grâce à l'intercommunalité profitent souvent aux communes les plus peuplées.
- Deuxièmement, la coopération, à ce jour et dans de nombreux cas, n'est pas réellement effective, c'est-à-dire que le projet intercommunal est souvent peu intégré dans les documents à l'échelon communal.
- Ce second point appelle le suivant : la temporalité électorale et le coût de réalisation des documents d'urbanisme locaux fige souvent le projet communal

[905] Amartya SEN, *L'idée de justice*, Paris, Flammarion, 2010, 558p., p. 84.
[906] Fabrice FLIPO, « Les mouvements de "la transition" ou l'importance de la complémentarité », *in Mouvements*, n°75, 2013, pp. 99-109.

pour une décennie, voire plus, et n'accompagne pas les évolutions décidées aux échelons supra-communaux.

- Quatrièmement, la thèse a montré que les élus communaux jouent un rôle principal dans l'urbanisme de proximité. Au moment de la planification, ils apportent une expertise de terrain souvent difficile à percevoir à l'échelon intercommunal. Lors de la mise en œuvre opérationnelle de cette planification, les élus locaux sont les négociateurs du projet, qui porte le compromis entre intérêt public et intérêt privé.

Le glissement d'échelle opéré actuellement sur les documents d'urbanismes locaux (SCoT couvrant deux EPCI, et PLUi remplaçant les PLU), interroge la manière dont sera appréhendée cette expertise de terrain par les bureaux d'étude. Ce glissement génère aussi un nouveau niveau d'action pour l'urbanisme réglementaire, celui du quartier. Cet urbanisme réglementaire tend d'ailleurs à s'effacer au profit d'un urbanisme négocié, processus dans lequel l'élu doit assumer de nombreuses responsabilités.

* * *

Nombreux acteurs qui militent en faveur d'une réflexion pour le développement durable (dans le monde scientifique et professionnel) appellent à adosser aux trois piliers existants un quatrième, celui de la culture. A l'image de Philippe Madec, ils appellent aussi à repenser le modèle unique du développement durable, aujourd'hui ancré dans des pratiques pour lesquelles la ville a toutes les faveurs :

> « Aujourd'hui la pensée urbanistique est paresseuse. Tout serait urbain ou en passe de le devenir. Pas de salut hors de la ville, voire des métropoles et des grandes infrastructures les reliant. La campagne n'existerait plus, on peut donc la déséquiper de ses écoles, cliniques, tribunaux, postes, etc. Et l'on ne parle plus que d'agriculture urbaine. Comme si la ville en plus d'être la ville pouvait faire le travail de la campagne[907] ».

[907] Philippe MADEC, « Pour le Projet Rural et sortir du romantisme vert », *in Cahiers de l'IAU-IDF « Les cités-jardins, un idéal à poursuivre »,* n°165, avril 2013, sans pages.

Ce quatrième pilier prend ici tout son sens, au regard de la complexité des jeux d'échelles et d'acteurs dont fait état le projet d'aménagement spatial dans l'espace rural. La culture du développement durable est peu identifiable dans l'espace rural métropolisé. Pourtant, les formes architecturales et urbaines qui y sont produites en sont le résultat.

Le pilier culturel implique de connaître les spécificités du territoire et de pouvoir les nommer par des mots compris de tous et partagés et acceptés. Il questionne la nature du vocabulaire employé, pour tendre vers des représentations sociales et spatiales communes. L'enjeu de cette culture commune est de dépasser les schémas conventionnels pour construire un projet partagé par tous.

Il convient alors de définir les modalités de ce projet, nécessaire à la mise en œuvre du développement durable. Le projet devient alors un processus de conception dont les modalités sont spécifiques aux acteurs qu'il réunit. Il est le résultat d'une négociation entre les acteurs, qui rassemble conjointement les intérêts de chacun autour d'un bien commun.

Depuis ces cinquante dernières années, l'architecte et l'urbaniste ont été peu présents dans la réflexion sur l'aménagement de l'espace rural et périurbain. Le phénomène de métropolisation, couplé à l'urbanisation de la société et aux durcissements des législations en matière d'aménagement invite ces professionnels dans ces espaces. Cette situation appelle néanmoins des savoirs et des savoirs faire particuliers, qui ouvre le débat de leur formation et de leur rôle dans ces territoires.

Ces réflexions amènent à penser le projet spatial dans l'espace rural, pour re-construire le propos et redonner du sens à l'aménagement de ces territoires, avec tous les acteurs concernés et consacrés, sans hégémonie de l'urbain[908]. Sur ce point Jacques Theys met en garde :

> « Les réflexions sur la gouvernance, en opérant le déplacement d'une conception classique du gouvernement, centrée sur l'Etat, à une conception beaucoup plus ouverte de l'action collective, centrée sur une pluralité d'acteurs exprimant une

---

[En ligne] consulté le 2 novembre 2015, URL : http://www.philippemadec.eu/ecrits.html

[908] Le récent rapport de l'architecte et Grand Prix de l'urbanisme Frédéric Bonnet propose des évolutions méthodologiques et suggère de nouveaux outils adaptés aux enjeux portés par ces territoires.
Source : Fréderic BONNET (dir.), *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, rapport remis à Sylvia PINEL, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, janvier 2016, 129 p.

> multiplicité d'intérêts, correspondent le mieux aux réalités du monde actuel, à la crise de légitimation de l'autorité publique, et aux exigences de la démocratie. Mais la gouvernance n'est qu'un ensemble de dispositifs, de procédures, d'instruments qui ne peuvent fonctionner que s'ils sont appropriés, mobilisés par des acteurs ayant un accès équitable à la décision, partageant un minimum d'intérêt commun, et disposant de marges de manœuvre suffisantes. Les conditions d'une " bonne gouvernance " ne sont pas réunies à priori : elles doivent donc être en partie construites[909] »

Pour Geneviève Azam, économiste reconnue et militante d'Attac, il est urgent « d'engager dès aujourd'hui une transition vers d'autres mondes plus sobres […] qui restituent une capacité d'agir, une prise sur la vie, un sentiment d'appartenance à un monde commun et un lien à la Terre[910] ». Cette réflexion ouvre de nouvelles perspectives de recherches relatives à la notion de résilience sur la question de l'aménagement du territoire, et rappelle l'importance du bien commun dans les sociétés du monde occidentales de plus en plus individualisées.

* * *

[909] Jacques THEYS, « La gouvernance, un concept utile ou futile ? », *in Economie et Humanisme*, n°360, mars 2002, pp.4-6, p.6.
[910] Geneviève AZAM, *Le temps du monde fini. Vers l'après capitalisme*, Paris, Les liens qui libèrent, 2010, p.11

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AGUILERA Anne, LETHIAIS Virginie, RALLET Alain, « Le télétravail : sortir de l'impasse », *in Métropolitiques*, revue en ligne, publié le 8 décembre 2014, 5 p.
[En ligne] consulté le 2 novembre 2015, URL : http://www.metropolitiques.eu.

AHERN Jack, "Greenways as a planning strategy", *in Landscape and Urban Planning*, n°33, 1995, pp. 131-155.

Annales des Mines - Réalités industrielles, « La voiture individuelle de l'avenir », n°3, 2009, 104 p.

ARROU-VIGNOD Michel (dir.), *Sauvegarde des espaces naturels*, Actes du colloque éponyme des 2 et 3 octobre 1979, Marly, Centre de recherche et de rencontres d'urbanisme, 1980, 155 p.

ASCHER François, *Métapolis ou l'avenir des villes,* Paris, Odile Jacob, 1995, 346 p.

AUBERT Francis & SCHMITT Bertrand (dir.), *Repenser l'économie rurales*, Versailles, Editions Quae, Collection Update, 2014, 280 p.

AUBERT Francis, PIVETEAU Vincent, SCHMITT Bertrand (coord.), *Politiques agricoles et territoires*, Versailles, Editions Quae, Collection Update, 2009, 223 p.

AUBERT Francis & SCHMITT Bertrand, « Mécanismes économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux », *in Economie Rurale*, n°307, septembre-octobre 2008, pp. 8-22.

AUGE Marc, *Non-lieux introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Éditions du Seuil, 1992, 160 p.

AZAM Geneviève, *Le temps du monde fini. Vers l'après capitalisme*, Paris, Les liens qui libèrent, 2010, 222 p.

BACCHIALONI Matthieu, « Quelle agriculture pour les espaces périurbains ? », *in Labyrinthe,* n°9, 2001, pp. 79-90.

BARDET Jean-Gaston, *Problèmes d'urbanisme*, Paris, Dunod, 1941, 371 p.

Les Annales de la recherche urbaine, « Territoires. Sociétés locales. Paysages. La question foncière et l'espace rurale. », n°10/11, 1981, 186 p.

Les Annales de la recherche urbaine, « Individualisme et production de l'urbain. », n°102, 2007, 175 p.

BAUER Gérard & DE LATALAUDE Bénédicte, *Vers des lotissements denses*, CODRA, Plan Urbanisme Construction Architecture (Ministère de l'Equipement), Septembre 2000, 30 p.

BAUER Gérard, *Un urbanisme pour les maisons,* Paris, Editions 10/18, 1979, 255 p.

Économie rurale, « Aménager l'espace ? », n°117, 1977, 80 p.

BAUER Gérard & ROUX Jean-Michel, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, 189 p.

BEAUCHARD Jacques, *La ville-pays. Une alternative à la métropolisation.*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, coll. « Territoires », 1996, 125 p.

BEHAR Daniel & ESTEBE Philippe, « La fausse évidence régionale », *in Projet*, n°301, novembre 2007, pp.39-44.

BERGEL Pierre, « Appropriation de l'espace et propriété du sol », *in Norois*, n°195, 2005, pp.17-27.

BERGER Martine, « Vers de nouveaux types de rapports villes-campagnes. La production des espaces périurbains en France et dans les pays d'économie développée », *in Strates,* n°4, 1989, 14 p.

BERGER Martine, *Les périurbains de Paris*, De la ville dense à la métropole éclatée ?, Paris, Editions du CNRS, Collection Espaces et Milieux, 2004, 320 p.

BERNARD Cécile, DUFOUR Annie, ANGELUCCI Marie-Alix, « L'agriculture périurbaine : interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur », *in Économie rurale*, n°288, Juillet-août 2005, pp.70-85.

BERTHELOT Gaëlle, *La mobilité alternative en milieu rural : Le cas de la mise en place d'un autostop organisé sur le territoire de la Communauté de communes MACS,* Mémoire de Master 1 sous la direction de Laurence BARTHE, Université Jean Jaurès de Toulouse, novembre 2016.

BLANC Nathalie, « 1925-1990 : l'écologie urbaine et le rapport ville-nature », *in Espace géographique*, Tome 27 n°4, 1998, pp. 289-299.

BLANCARD Stéphane, DETANG-DESSENDRE Cécile, RENAHY Nicolas (coord.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Versailles, Editions Quae, Collection Update, 2016, 161 p.

BLANCHEMANCHE Sandrine *et alii* « Activité agricole, multifonctionnalité et pluriactivité », *in Pour*, n° 164, 1999, pp. 41-46.

BLANDIN Patrick, *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, Editions Quae, Versailles, 2007, 127 p.

BODINIER Bernard, *L'Eure : de la préhistoire à nos jours*, Saint Jean d'Angély, Editions Jean-Michel Bordessoules, 2001, 495 p.

BOIVIN Nicolas & TRAVERSAC Jean-Baptiste, « Acteurs et agriculture biologique dans la fabrique alternative des espaces : Le cas de l'Île-de-France », *in Norois*, n° 218, 2011, pp. 41-55.

BOMBENGER Pierre-Henri, *L'urbanisme en campagne. Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme sous la co-direction de Corinne LARRUE, Université François Rabelais de Tours, Jean-Philippe WAAUB, Université du Québec à Montréal et Maurice BLANC, Université de Strasbourg, Novembre 2011, 565 p.

BONNAIN-DULON Rolande, CLOAREC Jacques, DUBOST Françoise (dirs.), *Ruralités contemporaines,* Paris, Éditions L'Harmattan, 2011, 286 p.

BONERANDI Emmanuelle, « Les pays ont dix ans ... retour sur expérience », *in Géoconfluences*, juillet 2005, sp.
[En ligne] consulté le 06 décembre 2016,
URL: http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm

BONHOMMEAU Paul, « Activité agricole, multifonctionnalité, diversification, pluriactivité, ...de quoi parle-t-on ? », *in Pour*, 2014, n° 221, p. 29-35.

BONNET Michel & DESJEUX Dominique (dirs.), *Les territoires de la mobilité*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, 232 p.

BONNIN Marie, « Prospective juridique sur la connectivité écologique », *in Revue juridique de l'Environnement*, 2008, n° spécial, pp.167-178.

BONNIN Marie, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *in Natures Sciences Sociétés*, 2006, Supplément, pp. 67-69.

BORRUEY René & ORILLARD Clément, « L'architecture des territoires métropolisés », *in Territoires méditerranéens »*, Cahier n°10, DRE-PACA, DGUHC-PUCA, Avril 2007, 198 p.

BOUBA-OLGA Olivier *et alii*, « Organisation des activités et dynamiques territoriales : éléments d'analyse et application aux bassins de Cognac et de Châtellerault », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°2, avril 2012, pp. 173-191.

BOUDOUL Jacques & FAUR Jean-Paul, « Renaissance des communes rurales ou nouvelle forme d'urbanisation ? », *in Economie et statistique*, n°149, novembre 1982. pp. 46-61.

Actes de la recherche en sciences sociales, « L'économie de la maison », volume 81-82, mars 1990, 121 p.

BOURG Dominique, « Transition écologique, plutôt que développement durable. Entretien avec », *in Vraiment durable*, n°1, Décembre 2011, pp. 4-19.

BOURGET Émilie & LE DU-BLAYO Laurence, « Cartographie des paysages : apport à l'analyse des trames vertes et bleues. L'exemple du Pays de Saint-Brieuc » *in Projet de paysage*, revue en ligne, publié le 18 juillet 2010, 18 p.
[En ligne], consulté le 04 juin 2011, URL : www.projetsdepaysage.fr

BOURGUIGNON Claude et Lydia, *Manifeste pour une agriculture durable*, Arles, Actes Sud, 2017, 71 p.

BOUTET Didier & PHILIPPE Marc-André, « La petite propriété forestière privée dans la France contemporaine », *in Etudes rurales*, n° 165-166, 2003, pp. 197-208.

BOUTET Didier, *Pour un urbanisme rural*, Paris, L'Harmattan, 2004, 228 p.

BOUTET Didier & SERRANO José, « Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs. Quelques éléments de comparaison et d'analyse », *in Économie Rurale,* n° 338, novembre-décembre 2013, pp. 5-23

BRYANT Christopher R., « L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace novateur », *in Cahiers Agricultures*, n°6, 1997, pp.125-130.

BUCHOU Hubert, « Les jeunes agriculteurs des années 1960 et les lois d'orientation et complémentaire », *in Économie rurale,* n°108, 1975, pp. 31-37.

CADIOU Pierre-Yves, *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques. Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, Thèse en droit public, sous la direction de M. Didier LE MORVAN, Université de Bretagne occidentale, Brest, 2008, 545 p.

CANDAU Jacqueline *et alii,* « L'intervention publique paysagère comme processus normatif », *in Cahiers d'économie et sociologie rurales,* n°84-85, 2007, pp. 168-190.

CANS Chantal, « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *Revue juridique de l'environnement,* n° 5 (n° spécial), 2010, pp. 95-113.

CARON Armelle & TORRE André, « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité », *in Développement durable et territoires,* Dossier 7, revue en ligne, mis en ligne le 10 mai 2006, 16 p.
[En ligne] consulté le 12 février 2014, URL : http://developpementdurable.revues.org/2641

CARRE Catherine, « Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations », *Annales de géographie,* n°648, 2006, pp. 133-153.

CARRIER Mario & DEMAZIERE Christophe, « Introduction. La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *in Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°2, avril 2012, pp.135-149.

CARCAUD Nathalie, CORMIER Laure, DE LAJARTRE Arnaud Bernard, « La planification des trames vertes, du global au local : réalités et limites », *in Cybergéo : European Journal of Geography*, revue en ligne, article 504, mis en ligne le 06 juillet 2010.
[En ligne] consulté le 19 juin 2011, URL : http://cybergeo.revues.org/23187

CASTEL Jean-Charles, *Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ?*, Intervention au colloque de l'ADEF du 14 octobre 2005, CERTU, 15 p.

CATTAN Nadine, « Trans-territoire », *in L'Information géographique*, Vol. 76, n° 2, 2012, pp. 57-71.

CAVAILHES Jean, *et alii*, « Le prix des paysages périurbains », *in Économie rurale*, n° 297-298, janvier-avril 2007, pp. 71-84.

CHAKIR Raja & MADIGNIER Anne-Claire, « Analyse des changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003 », *in Économie rurale*, n° 296, novembre-décembre 2006, pp. 59-68.

CHAPUIS Robert & BROSSARD Thierry, *Les ruraux français*, Paris, Editions Masson, Collection Géographie, 1986, 224 p.

CHARMES Éric, La vie périurbaine face à la menace des Gated Communities, Paris, L'Harmattan, 2005, 228 p.

CHARMES Éric, « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Etudes foncières*, n°162, mars-avril 2013, pp.23-28.

CHARPILLON M. & Anatole CARESME, Département de l'Eure, Dictionnaire historique de toutes les communes du département de l'Eure, Res Universis, Chaulnes, 1992.

CHARVET Jean-Paul & CHALEARD Jean-Louis, *Géographie agricole et rurale*, Paris, Belin, 2004, 239 p.

CHARVET Jean-Paul (dir.), *Produire pour nourrir les hommes*, Paris, Sedes, 2009, 215 p.

CHASSAGNE Marie-Elisabeth, « Les effets de la planification spatiale sur les activités rurales », *in Périurbanisation. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 53, fascicule 1, 1982, pp. 51-66.

CHEVASSUS-AU-LOUIS Bernard, « Biodiversité et développement durable : les enjeux de la " recapitalisation écologique" », *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement,* n°68, octobre 2012, pp. 15-20.

CLEMENT Camille & ABRANTES Patricia, « Préserver les espaces agricoles périurbains face à l'étalement urbain. Une problématique locale ? », *in Norois*, n° 221, 2011, pp. 67-82.

CLERGEAU Philippe & DESIRE Guy, « Biodiversité, paysage et aménagement : du corridor à la zone de connexion biologique », *in Mappemonde*, n°55, 1999, pp.19-23.

COMBY Joseph, « Le règlement ne fait pas la ville », mai 2009.
[En ligne] consulté le 27 septembre 2015, URL : http://www.comby-foncier.com/

COMBY Joseph « Retour sur la loi d'orientation foncière de 1967 et ses déconvenues », *in Etudes foncières,* n°77, 1997, numéro spécial édité à l'occasion du 30ème anniversaire de la loi LOF, 5 p.

CORMIER Laure & CARCAUD Nathalie, « Les trames vertes : discours et/ou matérialité, quelles réalités ? », *in Projet de Paysage*, revue en ligne, mis en ligne le 26 juin 2009, 17 p.
[En ligne] consulté le 27 février 2014, URL : www.projetsdepaysage.fr

CUSIN François *et alii*, « La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », *in Revue française de sociologie,* Vol. 57, 2016, pp. 641-679.

DAVODEAU Hervé, DONADIEU Pierre, FLEURY André, « Une Transition périurbaine. Le cas du Canton d'Anet (Eure-et-Loir) », *in Projet de Paysage*, revue en ligne, publié le 26/06/2009, 14 p.
[En ligne] consulté le 28 juin 2011, URL : www.projetsdepaysage.fr

DAVEZIES Laurent, *La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, la République des idées, 2008, 96 p.

DE BOÜARD Michel (dir.), *Histoire de la Normandie*, Editions Ouest France, Rennes, 2001, 540 p.

DENIEUIL Pierre-Noël, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *in Mondes en développement*, 2008 ; n° 142, pp. 113-130.

DEVISME Laurent, *La ville décentrée : Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*, Paris, L'Harmattan, coll. « Villes et Entreprises », 2005, 302 p.

DIAS Dominique, LANGUMIER Julien, DEMANGE David « Mutabilité du périurbain. Le modèle pavillonnaire face aux crises énergétique et environnementale », *in Les Annales de la recherche urbaine*, n°104, 2008, pp.149-156.

DI MEO Guy, « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *in L'Information géographique*, Vol. 74, n° 3, octobre 2010, pp.23-38.

DI MEO Guy « La genèse du territoire local : complexité dialectique et espace-temps », *in Annales de Géographie,* n°559, tome 100, 1991, pp. 273-294.

DI MEO Guy, « Les formations socio-spatiales ou la dimension infra-régionale en géographie » *in Annales de Géographie*, n°526, tome 94, 1985, pp. 661-689, p. 662.

DONADIEU Pierre, « Quel bilan tirer des politiques de paysage en France ? », *in Projet de Paysage*, revue en ligne, mis en ligne le 26 juin 2009, 9 p.
[En ligne] consulté le 2 avril 2014, URL : www.projetsdepaysage.fr.

DONADIEU Pierre, *Campagnes urbaines*, Arles, Actes sud, 1998, 224 p.

DOUAY Nicolas, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *in L'Information géographique,* Vol. 77, 2013, pp. 45-70.

DUBOIS-MAURY Jocelyne, Documents d'urbanisme et développement durable. Guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et carte communale, Héricy, Editions du Puits Fleury, 2010, 314 p.

DUBOST Françoise, *Vert patrimoine. La constitution d'un nouveau domaine patrimonial*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, 172 p.

DUPUY Gabriel, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes,* Paris, Armand Colin, 1991, 198 p.

DUVERNOY Isabelle, BARTHE Laurence, LIMA Stéphanie, « Les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains : exemple de trois Pays en Midi-Pyrénées », *in Norois,* n°224, 2012, pp. 49-59.

Economie et Humanisme, « Demain quel monde rural ? Et pour qui ? », n°362, octobre 2002, 112 p.

Economie et Humanisme, « Développement Durable. Développement de l'Homme ? », n°360, mars 2002, 105 p.

Ecologie & politique, « Les écologies politiques aujourd'hui », n°40, 2010, 178 p.

Économie rurale, « Le paysage », n°297-298, janvier-avril 2007, 140 p.

ELIAS Norbert, *La société des individus*, Pocket, Paris, 1998, 301 p.

EMELIANOFF Cyria *et alii.*, « Modes de vie et empreinte carbone. Prospective des modes de vie en France à l'horizon 2050 et empreinte carbone », *in Les cahiers du CLIP*, numéro spécial, n°21, décembre 2012, 132 p.

ESTEBE Philippe, « A propos de l'échelle territoriale des métropoles », *in Grand débats, Aménagement : Métropole 2030. Les actes,* retranscription de la journée du 22 janvier 2010, 97 p.

ESTEBE Philippe, « La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? », *in Territoire 2040,* Revue prospective de la DATAR, n°1 « Aménager le changement », 2ème semestre 2010, pp.95-98. [En ligne] consulté le 5 juin 2011, URL : https://www.datar.gouv.fr

ESTEBE Philippe, *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale,* Paris, Presses Universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2008, 76 p.

Etudes foncières, « Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat », n°145, mai-juin 2010, 20 p.

FLEURY André & DONADIEU Pierre, « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *in Courrier de l'environnement de l'INRA*, 1997, n° 31, pp. 45-61.

FLIPO Fabrice, « Les mouvements de "la transition" ou l'importance de la complémentarité », *in Mouvements*, n°75, 2013, pp. 99-109.

FORTIER Agnès, « La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires ? », *in Études rurales,* n° 183, 2009, pp. 129-142.

FREMONT Armand, « À la recherche du rural perdu », *in Géographie, économie, société,* vol. 11, 2009, pp. 39-45.

GARRIC Jean-Philippe, *Vers une agritecture. Architecture des constructions agricoles (1789-1950),* Bruxelles, Mardaga, 2014, 160 p.

GAUDIN Jean-Pierre, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *in Culture technique*, numéro spécial « l'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme », 1986, pp.57-63.

GAUDIN Jean-Pierre, *L'avenir en plan : technique et politique dans l'histoire de la prévision urbaine,* Champ Vallon, Seyssel, 1985.

GAUTHIEZ Bernard, *Espace urbain : Vocabulaire et morphologie,* Editions du patrimoine, Centre des monuments nationaux, coll. « Principes d'analyse scientifique », Paris, 2003, 494 p.

GHORRA-GOBIN Cynthia, « Le gouvernement des « espaces métropolisés ». Refonder la relation entre l'État et le territoire national », *in Esprit*, n°2 Février 2008, pp. 165-175.

GILLY Jean-Pierre & TORRE André (dir.), *Dynamiques de Proximit*é, Paris, L'Harmattan, 2000, 302 p.

GOBILLON Laurent & LE BLANC David, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro »*, in Économie et Statistique,* n° 381-382, 2005, pp. 63-89.

GORZ André, « L'écologie politique entre expertocratie et autolimitation » *in Ecologica,* Galilée, 2008, (Edition originale : *Actuel Marx,* n°12, 2nd semestre 1992), 8 p.

GOZE Maurice, « La stratégie territoriale de la loi S.R.U. », *in Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°5, décembre 2002, pp. 761-776.

GOZE Maurice, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *in Annuaire des collectivités locales*, Tome 19, 1999, pp. 101-121, p. 103.

GRAVIER Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1958, 317 p.

GROSJEAN Bénédicte, *Urbanisation sans urbanisme: une histoire de la « ville diffuse »*, Wavre, Mardaga, coll. « Architecture », 2010, 349 p.

GUERIN J-P. & GUMUCHIAN Hervé, « Ruraux et rurbains : Réflexions sur les fondements de la ruralité aujourd'hui », *in Revue de géographie alpine*, n°1, Tome 67, 1979, pp. 89-104.

GUILLOT Xavier (dir.), *Espace rural & projet spatial. Du terrain à la recherche : objets et stratégies*, Volume 3, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2012, 270 p.

GUILLOU Marion & ROGEL-GAILLARD Claire, « Agricultures et biodiversité : des futurs liés», *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2012, n° 68, pp. 44-52.

GUMUCHIAN Hervé & PECQUEUR Bernard, *La ressource territoriale*, Paris, Economica, Anthropos, 2007, 252 p.

HAMMAN Philippe (dir.), *Ruralité, nature et environnement. Entre savoirs et imaginaires,* Toulouse, Erès éditions, 2017, pp. 303-328.

HERCE Steve, *Le PLU*, Paris, Editions du Moniteur, Collection Guides juridiques, 2ème édition, 2015, 367 p.

HERVIEU Bertrand & PURSEIGLE François, *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, Armand Colin, 2013, 320 p.

HERVIEU Bertrand, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », *in Cahiers Agricultures,* 2002, volume11, n° 6, pp. 415-419.

HERVIEU Bertrand, *Les Agriculteurs*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1996, 127 p.

HILAL Mohamed *et al*, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM), Synthèse, Travaux en ligne n°12, DATAR, Paris, 2012, 80 p.

Espaces et Sociétés, « Espaces modes d'emploi », n°108-109, 2002, 316 p.

HOPKINS Rob, *Manuel de Transition. De la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Montréal, Éditions Écosociété, 2010, 216 p.

HOUEE Paul, *Les politiques de développement rural. Des années de croissance au temps d'incertitude*, Paris, Inra Economica, 1996 (1ère édition 1989), 321 p.

HOUILLON Vincent & THOMSIN Laurence, « Définitions du rural et de l'urbain dans quelques pays européens », *in Espace, populations, sociétés*, n°2 « Repopulation et mobilités rurales », 2001, pp. 195-200.

INDOVINA Francesco, *La città diffusa*, Venise, DAEST- IUVA, 1990.

JACQUES JOUVENOT Dominique & TRIPIER Pierre, « Introduction », *in Cahiers du genre*, n° 37 « Loin des mégalopoles : Couples et travail indépendant », 2004/2, pp. 5-11.

JANNEAUX Pierre & PERRIER-CORNET Philippe (coord.), *Repenser l'économie rurale*, Versailles, Editions Quae, Collection Update, 2014, 277 p.

JANNIERE Hélène, « Planifier le quotidien. Voisinage et unité de voisinage dans la conception des quartiers d'habitation en France (1945-1965) », *in Strates*, n°14, revue en ligne, mis en ligne le 04 mars 2013, 20p.

JARRIGE Françoise, JOUVE Anne-Marie, NAPOLEONE Claude, « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *in Courrier de l'environnement*, n°49, juin 2003, 13 p.

JEGUZO Yves, « La décentralisation de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, n° spécial droit de l'urbanisme, bilan et perspective, 1993, pp. 168-177.

JOLLIVET Marcel, *Pour une science sociale à travers champs : Paysannerie, ruralité, capitalisme (France XXe siècle),* Arguments*,* Paris, 2001, 420 p.

JOUVE Anne-Marie & VIANEY Gisèle, « Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », *in Économie rurale,* n° 330-331, juillet-septembre 2012, pp.27-41.

JUNG Jacques, *L'aménagement de l'espace rural. Une illusion économique*, Paris, Calmann-Lévy, 1971, 406 p.

KAUFMANN Jean-Claude, *L'entretien compréhensif. L'enquête et ses méthodes*, Armand Colin, Paris, 2011, 128 p.

KAYSER Bernard, *La renaissance de l'espace rural. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Armand Colin, 1989, 316 p.

KLATZMANN Joseph, MADEC Anne, SEVERAC Georges, « L'aménagement du territoire rural : les enseignements d'un colloque », *in Économie rurale*, n°102, 1974. pp. 33-56.

LABAT Didier & DONADIEU Pierre, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale », *in L'Espace géographique*, 2013, Tome 42, p. 44-60, p.45.

LAIGLE Lydie, « Pour une transition écologique à visée sociétale », *in Mouvements*, 2013, n° 75, pp. 135-142.

LANGEVIN Philippe, « Equité territoriale : de quoi s'agit-il ? », *in Les notes du Pôle,* Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III, n°5, décembre 2010, 4 p.
[En ligne] consulté le 4 novembre 2015,
URL: http://www.pole-developpementdurable.univ-cezanne.fr

LARDON Sylvie & PERNET Alexis (dirs), *Espace Rural & Projet Spatial. Explorer le territoire par le projet : l'ingénierie territoriale à l'épreuve des pratiques de conception*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint Etienne, vol. 5, 2015, 280 p.

LATOUR Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes*, Paris, Editions de la Découverte, 1991, 210 p.

LE COUËDIC Daniel, *La maison ou l'identité galvaudée*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2004, 216 p.

LEGER François & GUEGAN Sacha, *Maraîchage biologique "permaculturel" et performance économique*, rapport final, 30 novembre 2015, 67 p.
[En ligne] consulté le 2 avril 2014, URL : http://www.fermedubec.com
LE GRAND Vincent, « L'encadrement juridique des zones agricoles et naturelles. La pastille, l'étoile et le règlement », *in La revue foncière*, n°3, janvier février 2015, pp. 11-15.

LE GRAND Vincent (dir.), *Quel droit pout un urbanisme durable ?*, Paris, Mare & Martin éditions, collection droit public, 2014, 182 p.

LEGUE Pascale, « La maison individuelle, un idéal de vie ? », *in Informations sociales*, n°130, 2006, pp. 28-36.

LE NECHET Florent, NESSI Hélène, AGUILERA Anne, « La mobilité des ménages périurbains au risque des crises économiques et environnementales », *in Géographie, économie, société*, n°1, vol. 18, 2016, pp. 113-139.

LEROY Louis, *Le Ruralisme. Comment réaliser l'aménagement des campagnes,* Les Éditions Ouvrières, Paris, coll. « Économie et humanisme », 1960, 135 p.

LEVASSEUR Sandrine, « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *in Revue de l'OFCE*, 2013, n° 128, pp. 365-394.

LEVY Jacques & LUSSAULT Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013, 1034 p.

LOPEZ Fanny, *Le Rêve d'une déconnexion. De la maison autonome à la cité auto-énergétique*, Paris, Editions de la Villette, 2014, 320 p.

MADEC Philippe, « Pour le Projet Rural et sortir du romantisme vert », *in Cahiers de l'IAU-IDF «Les cités-jardins, un idéal à poursuivre »,* n°165, avril 2013, sans pages.
[En ligne] consulté le 2 novembre 2015, URL : http://www.philippemadec.eu/ecrits.html

MADEC Philippe, « Approprié à et par… », *in Points de vue,* Sans date*,* pp.187-191.

MADELINE Philippe, « L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales », *in L'Information géographique,* n°70, 2006, pp. 33-49.

MADELINE Philippe, « Les constructions agricoles dans les campagnes françaises. Héritages et dynamiques actuelles d'évolution », *in Histoire & Sociétés Rurales*, n°26, 2006, pp. 53-93.

MAGNAGHI Alberto, *La Biorégion urbaine, Petit traité sur le territoire comme bien en commun*, Paris, Éditions Etérotopia., coll. « Rhizome », 2014, 176 p.

MAMDY Ludovic & TERRIEUX Agnès, « Quelles relations entre l'agriculture de service-s, l'économie sociale et l'économie solidaire ? », *in Pour,* 2014, n° 221, pp. 205-211.

MANCEBO François & SALLES Sylvie (dir.), *De l'autre côté du miroir : un périurbain pensé par le rural, pour une périurbanisation modelée par les usages*, rapport de recherche pour le PUCA, programme « du périurbain à l'urbain », juillet 2014, 183 p.

MANGIN David, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Editions de la Villette, Paris, 2004, 480 p.

MARIE Michel, « Penser le local comme lieu de l'universel », *in Ethnologie française*, XXXIV, 2004, pp. 157-160.

MARIE Michel & VIARD Jean, *La campagne inventée*, Arles, Actes Sud, 1988, 228 p.

MAROT Sébastien, « L'alternative du paysage », *Le Visiteur*, n° 1, automne 1995, pp. 54-81.

MARTIN Samuel *et alii*, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *in Géographie, économie, société,* 2006, vol. 8, pp. 329-350.

MARTINET Teresina & MACAUDIERE Pierre, « Les défis de la mobilité durable pour l'automobile », *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n°64, 2011, pp. 98-108.

MELOT Romain, « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *in L'Année sociologique*, 2009, Vol. 59, pp. 177-199.

MENDRAS Henri, *La fin des paysans*, Arles, Actes Sud, 1992 (1ère édition 1967), 438 p.

MONDY Bernard, « Agriculture de services et évolution du métier d'agriculteur », *in Pour,* n°221, 2014, pp. 87-96.

MOREL-BROCHET Annabelle, *Ville et campagne à l'épreuve des modes d'habiter. Approche biographique des logiques habitantes*, thèse de doctorat en géographie sous la direction de Nicole MATHIEU, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue le 17 novembre 2006, 572 p.

NOVARINA Gilles, « L'architecture du territoire : de la mesure au dessein », *in Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 82, 1999, pp. 50-59.

NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), *La maison individuelle : vers des paysages soutenables ?* Editions de La Villette, coll. « Etudes et recherches », Paris, 2012, 298 p.

ORTAR Nathalie, « Entre ville et campagne, le difficile équilibre des périurbaines lointaines », *in Métropoles,* n°3, revue en ligne, mis en ligne le 18 septembre 2008, 25 p.
[En ligne] consulté le 8 mars 2012, URL : http://metropoles.revues.org/1642

PARK Robert, BURGESS Ernest, ME KENZIE Roderick, WIRTH Louis, *The City,* École de Chicago, 1925

Passerelle, « Paysages de l'après–pétrole ? », numéro spécial n°9, avril 2013, 206 p.
[En ligne] consulté le 2 avril 2014, URL : www.coredem.info

PASQUIER Romain, Sébastien GUIGNER et Alistair COLE, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 584 p.

PECQUEUR Bernard, « Gestion durable des territoires, développement local et solidaire : regards croisés », Compte rendu de colloque, *in Natures Sciences Sociétés*, Vol. 17, n° 3, 2009, pp.299-301.

PERNET Alexis, *Le grand paysage en projet. Histoire, critique et expérience*, Genève, MétisPresses, coll. « Vues D'ensemble », 2014, 318 p.

PERRIER-CORNET Philippe, *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002, 279 p.

PETITET Sylvain, « Densifier l'habitat pavillonnaire, entre solutions individualistes et projets collectifs », *in Etudes foncières*, n°161, 2013, pp. 27-31.

PETITET Sylvain, « Eau, assainissement, énergie, déchets : vers une ville sans réseaux ? », *in Métropolitiques*, revue en ligne, mis en ligne le 14 décembre 2011, 4 p.
[En ligne] consulté le 15 décembre 2011, URL : http://www.metropolitiques.eu/Eau-assainissementenergie-dechets.html.

PETITET Sylvain & SCHNEIER-MADANES Graciela, « Le "modèle du réseau" face aux enjeux du développement durable », *in Economie & Humanisme,* n°372, mars 2000, pp.19-24.

PEUPORTIER Bruno, *Éco-conception des bâtiments. Bâtir en préservant l'environnement*, Presses des Mines, Paris, 2003, 282 p.

PIERMONT Laurent & THIEVENT Philippe, « La compensation écologique : "Si possible", selon la loi de protection de la nature de 1976. Une obligation, pour nous », *in Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2012, n° 68, pp. 72-76.

PIERRE Geneviève & LE CARO Yvon, « Documents d'urbanisme, usages et représentation de la terre agricole: quelles perceptions et modalités de prise en compte, par les acteurs, des enjeux liés au foncier agricole dans les espaces ruraux en transition ? », communication au 48ème colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française (ASRDLF), *Migrations et territoires*, Schoelcher, Martinique, 6-8 juillet 2011.

PIERRE Geneviève *et alii*, « Durabilité, agricultures et territoires : quels questionnements pour les ruralistes d'universités de l'Ouest ? », *in Géocarrefour,* Vol. 83/3, 2008, pp. 245-250.

PIRON Olivier, « 1943-1993, un anniversaire oublié », *in Etudes Foncières*, n°62, mars 1994, p. 361.

PUMAIN Denise, BRETAGNOLLE Anne, DEGORGE-LAVAGNE Mélina, « La ville et la croissance urbaine dans l'espace-temps », *in Mappemonde*, n°55, 1999, pp.38-42.

POULOT Monique, « Du vert dans le périurbain. Les espaces ouverts, une hybridation de l'espace public (exemples franciliens) », *Espace Temps.net*, revue en ligne, mis en ligne le 06 mai 2013, 10 p.
[En ligne] consulté le 24 février 2015, URL : http://www.espacestemps.net/articles/du-vert-dans-le-periurbain-les-espaces-ouverts-une-hybridation-de-lespace-public/

PRIEUR Michel, « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *Revue juridique de* l'environnement, n° 5 (n° spécial), 2010, pp. 7-12.

RAMBAUD Placide, *Société rurale et urbanisation*, Paris, Éditions du Seuil, 1973 (1ère édition 1969), 348 p.

RAYMOND Henri *et alii, L'habitat pavillonnaire,* Paris, L'Harmattan, 2010 (4e édition, 1ère édition : 1966), 115p.

RAWLS John, *Théorie de la justice*, Paris, Editions du Seuil, 1987, 666 p.

RENARD Vincent, « Le sol et la ville. Pathologies françaises », *in Le Débat,* n°80, 1994, pp. 104-114.

ROLLIN Jérôme, « Le périurbain, théâtre d'innovations. Les pratiques professionnelles dans le domaine de l'assainissement individuel », *in Métropolitiques*, revue en ligne, mis en ligne le 3 décembre 2012, 6p.
[En ligne] consulté le 15 décembre 2012,
URL: http://www.metropolitiques.eu/Le-periurbain-theatre-d.html.

ROUGE Lionel, *et alii* (dir.), *Réhabiliter le périurbain. Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?*, Paris, Loco/Forum vies mobiles, 2013, 144 p.

ROUGE Lionel, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?,* Thèse de doctorat de Géographie et Aménagement du territoire, sous la direction de Marie-Christine JAILLET et Jean-Paul LABORIE, Université Toulouse II - Le Mirail, 2005, 381 p.

ROUGE Maurice-François & DUPUY Gabriel, « L'organisation de l'espace et les "réseaux"», *in Flux*, numéro spécial, 1989, pp. 79-87.

ROUX Jean-Michel, « Aménagement rural et concentration urbaine », *in Économie rurale*, n°96, 1973, pp.69-77.

RUMPALA Yannick, « Mesurer le « développement durable » pour aider à le réaliser ? », *in Histoire & mesure*, n° XXIV – 1, 2009, pp. 211-246.

RUMPALA Yannick, « Formes alternatives de production énergétique et reconfigurations politiques. La sociologie des énergies alternatives comme étude des potentialités de réorganisation du collectif », i*n Flux*, 2013/2, n° 92, pp. 47-61.

RUMPALA Yannick, « Une convergence d'expérimentations pour une transition écologique « par le bas » ? Éléments d'analyse sur un assemblage en forme d'idéal-type », Journée d'étude « Environnement et question sociale », Observatoire Sociologique du Changement, Paris, 28 juin 2013, 21 p.

RUMPALA Yannick, « Gouverner en pensant systématiquement aux conséquences ? Les implications institutionnelles de l'objectif de « développement durable » », *in VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, revue en ligne, Volume 10, n°1, mis en ligne le 23 avril 2010, 24 p.
[En ligne] consulté le 02 décembre 2013, URL : http://vertigo.revues.org/9468

SAUNIER Frédéric, « De la maternité à l'orphelinat. L'aménagement de la Basse vallée de la Seine. », *in Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°79, 2003, pp.53-67.

SAUNIER Frédéric & SERY Johanna, *Espace Rural Projet Spatial. Ruralités et métropolisation : à la recherche d'une équité territoriale*, Volume 6, Saint Etienne, Presses universitaires de Saint Etienne, coll. « Ecole nationale supérieure d'architecture de Saint-Etienne », 2016, 287p.

SCHAEFER Jean-Pierre, « Le rôle des aides publiques pour le logement », *in Informations sociales*, n°155, 2009, pp. 104-114.

SCHERRER Franck, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », *in Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, pp. 16-22.

SEN Amartya, *L'idée de justice*, Paris, Flammarion, 2010, 558p.
SERGOT Bertrand *et alii*, « Mobilités spatiales et dynamiques organisationnelles », *in Revue française de gestion*, n°226, 2012, pp. 77-90.

SERRANO José & VIANEY Gisèle, « Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation », *in Norois*, n°221, 2011, pp. 111-124.

SERRANO José, « Exportation des déchets et solidarité spatiale entre la ville et son espace périurbain. Le cas de Tours », *in Espaces et sociétés*, n° 147, 2011, pp. 117-134.

SERRANO José & VIANEY Gisèle, « Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *in Géographie, économie, société*, vol. 9, 2007, pp. 419-438.

SERY Johanna, *L'interaction des infrastructures et des lotissements à l'interstice de deux grandes aires urbaines. L'exemple de Gaillon,* Mémoire de 5ème année, sous la direction de Frédéric BERTRAND, Estelle THIBAULT et Guy LAMBERT, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie, Darnétal, 2005, 83 p.

SERY Johanna, *Eviter l'étalement urbain par la valorisation des campagnes : adapter les formes d'habiter au territoire qu'elles représentent. L'exemple de Gaillon*., Mémoire du diplôme d'Architecte D.P.L.G., sous la direction de Frédéric BERTRAND et Fabienne FENDRICH, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Normandie, Darnétal, 2006, 76 p.

SIEVERTS Thomas, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Éditions Parenthèses, coll. « Eupalinos », 2004 (Edition originale : Thomas Sieverts, *Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Wiesbaden, Vieweg + Teubner Verlag, 1997), 188 p.

SITTE Camillo, *L'art de bâtir les villes - l'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Paris, Seuil 1996, (1ère édition, Vienne, 1889), 256 p.

STEBE Jean-Marc, MARCHAL Hervé, « Acquérir et rénover une maison au cœur d'un village. Regards sur un territoire émergent : le pré-urbain », *in Ethnologie française*, vol. 164, n° 4, 2016, pp. 721-731.

TALANDIER Magali, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, thèse de doctorat en Urbanisme, Aménagement et Politiques urbaines, sous la direction de Laurent DAVEZIES, Université Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris, soutenue le 17 décembre 2007, 479 p.
TAPIE Guy, *Maison individuelle, architecture, urbanité*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2005, 251 p.

TESTARD Jacques, *Réflexions pour un monde vivable*, Paris, Fayard - Mille et une nuits, coll. « Les petits libres », 2003, 124 p.

THEYS Jacques, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires,* vol. 5, n°1, revue en ligne, mis en ligne le 04 février 2014, 7p.

[En ligne] consulté le 13 février 2014, URL: http://developpementdurable.revues.org/10196

THEYS Jacques & VIDALENC Éric, « Le territoire, un levier complémentaire pour l'atteinte du facteur 4 », *Développement durable et territoires,* revue en ligne, Vol. 2, n° 1, mis en ligne le 27 février 2011, 9p.
[En ligne] consulté le 26 mai 2011, URL : http://developpementdurable.revues.org/8748

THEYS Jacques, « L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *in Développement durable et territoires,* revue en ligne, Dossier 1, mis en ligne le 23 septembre 2002, 12 p.
[En ligne] consulté le 03 février 2014, URL: http://developpementdurable.revues.org/1475

THOMSIN Laurence, « Un concept pour le décrire : l'espace rural rurbanisé », *in Ruralia,* revue en ligne, n°09, mis en ligne le 19 janvier 2005, 16 p.
[En ligne] consulté le 10 mai 2017, URL : http://ruralia.revues.org/250

THURNAUER Gérard, « Les perspectives d'aménagement de la vallée de la Seine », *in Urbanisme*, n° 105, juin 1968, pp. 29-33.

TORRE André *et alii*, « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *in Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3 2006, pp. 415-453.

TOUATI Anastasia, « L'habitant maître d'ouvrage », *in Etudes Foncières*, n°157, mai-juin 2012, pp.34-39.

TRAISNEL Jean-Pierre (dir.), « Habitat et développement durable. Bilan rétrospectif et prospectif », *in Les cahiers du CLIP*, dossier thématique, n°13, avril 2001, pp. 7 – 72.

TRAISNEL Jean-Pierre, *et alii*, « Habitat Facteur 4. Étude d'une réduction des émissions de co2 liées au confort thermique dans l'habitat à l'horizon 2050 », *in Les cahiers du CLIP*, numéro spécial, n°20, novembre 2010, 108 p.

UNTERMAIER Jean., « Une innovation durable : la protection de la faune et de la flore dans la loi du 10 juillet 1976 », *in Revue juridique de l'environnement*, Vol. 41, n°4, 2016, pp. 647-663.

VANIER Martin, LAJARGE Romain, Rapport final du groupe de prospective sur les Futurs périurbains de la France et en Europe, Travaux en ligne n°1, DATAR, Paris, 2011, 36 p.
[En ligne] consulté le 5 avril 2012, URL : http://periurbain.cget.gouv.fr
VANIER Martin & CORDOBES Stéphane (dir.), *Territoires 2040. Aménager le changement*, *Revue d'études prospectives n°1*, DATAR, 2ème semestre 2010, 100 p.
[En ligne] consulté le 15 octobre 2017, URL : http://www.parisgeo.cnrs.fr

VANIER Martin, « Campagne périurbaines : la dispersion est-elle derrière nous ? », *in Pour*, n°199, février 2009, pp.183-187.

VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, 2014, 288 p.

VELTZ Pierre, *Les plans d'occupation des sols. Le Droit et les logiques nationales. Action concertée de recherche urbaine*, Paris, Ministère de l'équipement, 1975.

VIEILLARD-BARON Hervé, « Le zonage en question », *in Revue Projet*, n°312, 2009, pp. 56-63.

VILAIN Michel, « L'expérimentation administrative en aménagement rural », *in Revue française de science politique*, n°5, 1980, pp. 959-984.

VINCENT Renard, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008, n° 148, pp. 106-117.

VRIGNON Alexis, « Les écologistes et la protection de la nature et de l'environnement dans les années 1970 », *in Ecologie & politique*, n°44, 2012, pp. 115-125.

WATTEAUX Magali, « Sous le bocage, le parcellaire... », *in Etudes rurales*, n° 175-176, 2005, pp. 53-80.

WIEL Marc, *Les raisons institutionnelles de la périurbanisation*, Rapport de Recherche ; lettre de commande n°F0099 du 13 novembre 2000, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, PUCA, Paris, 2000, 78p.

WIEL Marc, *La Transition urbaine : ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Bruxelles, Editions Mardaga, 1999, 164 p.

WIEL Marc, *Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser*, Rapport de Recherche n°99/M.W.-M.B., n°112, Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest (ADEUPa), Brest, 1999, 97p.

SOURCES

Données relatives au terrain d'étude

Niveau national

Antoine RUFENACHT, Commissaire General pour le développement de la vallée de la Seine, *Le développement de la vallée de la Seine,* Rapport au Premier ministre, Février 2012, 99 p.

Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF), « Le bassin parisien, une méga-région ? », n°153, Février 2010, 92 p.

JEAN René & MOREL Michel-Paul, « L'utilisation du territoire entre 2006 et 2009. L'artificialisation atteint 9% du territoire en 2009», *in Agreste Primeur,* n°246, Juillet 2010, 4 p.

JEAN René & MOREL Michel-Paul, « L'utilisation du territoire en 2010. Les paysages agricoles dominent toujours le territoire français », *in Agreste Primeur,* n°260, Avril 2011, 4 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Museum national d'Histoire Naturelle, *Guide méthodologique pour la modernisation de l'Inventaire des Zones Naturelles d'Intérêts Ecologiques, Faunistiques et Floristiques (ZNIEFF) continentales,* 2007, 108 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Museum national d'Histoire Naturelle, *Atlas de la biodiversité départementale et des secteurs marins*, Rapport méthodologique – version 1.1, Juillet 2012, 9 p.

Projets contemporains pour l'aménagement du territoire de la Basse Seine :
http://www.ateliergrandparis.fr

Niveau régional

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Normandie (CREAL Normandie), Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie de Haute-Normandie (SRCAE HN), approuvé en mars 2013.
[En ligne] consulté le 05 septembre 2017, URL :
http://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/schema-regional-du-climat-de-l-air-et-de-l-energie-a386.html

Inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique de Normandie :
http://normandie.developpement-durable.gouv.fr/l-inventaire-des-znieff-a482.html

Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), *Etat des lieux des installations de méthanisation en Haute-Normandie, Phase 3 : Les perspectives de développement de la filière méthanisation en Haute-Normandie,* Version allégée, Etude réalisée par le groupement CEDEN, Nov&atech, Biomasse Normandie, la Chambre d'Agriculture de Seine-Maritime et la Chambre d'Agriculture de l'Eure, 2013, 34p.
[En ligne] consulté le 05 septembre 2017, URL : https://haute-normandie.ademe.fr

Agreste Normandie, *Mémento de la statistique agricole*, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Septembre 2015, 24 p. http://agreste.agriculture.gouv.fr/

Agreste Haute Normandie, *Recensement agricole 2010. Premières tendances*, septembre 2011, n°71, 4 p.

INSEE Analyses Normandie, « 22 200 emplois dans la filière bois normande », n° 5, Avril 2016, 4 p.

Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER de Haute Normandie) :
http://www.safer.fr

Niveau départemental

Département de l'Eure, *Paris Seine Normandie. L'Eure, une ambition, des projets. Les propositions des acteurs eurois*, Novembre 2011, 64 p.
[En ligne] consulté le 20 mars 2012, URL : www.eure-paris-seine.com

Direction Départementale de l'Équipement de l'Eure (DDE 27), *La périurbanisation dans l'Eure. Réflexions pour un développement durable des territoires*, Décembre 2009, 58 p.

Département de l'Eure, Délégation du Développement Durable, *Déclinaisons opérationnelles du programme. Plan Climat Départemental de l'Eure*, Décembre 2007, 47 p.
[En ligne], consulté le 05 septembre 2017,
URL: http://www.territoires-haute-normandie.net/iso_album/plan_climat_dept_eure.pdf

Direction Départementale des Territoires et de la Mer et Chambre d'Agriculture de l'Eure, *Charte pour une gestion économe de l'espace eurois*, 2011.

Plan de Prévention du Risque Inondation de l'Eure Moyenne : http://www.eure.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite-et-protection-de-la-population/Risques-naturels-et-technologiques-Nuisances/Risques-naturels/Risques-naturels-majeurs/Inondations/PPRI-de-l-Eure-moyenne

Chambre d'Agriculture de l'Eure : http://www.chambre-agriculture-27.fr/

Documents d'urbanisme du terrain d'étude

Schéma de Cohérence Territorial de la Communauté de Communes Eure Madrie Seine : www.cc-euremadrieseine.fr

Schéma de Cohérence Territorial de la Communauté d'Agglomération des Portes de l'Eure : www.cape27.fr/Seine-Normandie-Agglomeration

Document d'urbanisme des communes de Saint Aquilin de Pacy (PLU), Fontaine Heudebourg (POS), Villers sur le Roule (PLU), La Croix Saint Leufroy (PLU), Ecardenville sur Eure (POS), Autheuil Authouillet (PLU), Ailly (POS), Fontaine Bellenger (PLU).

Groupes de travail relatifs à l'aménagement du territoire

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : http://www.ademe.fr/

Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) : http://www.cerema.fr/

Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) : http://www.certu-catalogue.fr/

Centre de documentation de l'urbanisme (CDU) : http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr

Fédération nationale des Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement (CAUE) : http://www.fncaue.com/

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) : http://www.datar.gouv.fr

Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH), www.gridauh.fr.

Réseau Thématique Scientifique (RST) Espace rural et Projet Spatial : http://www.erps.archi/

Prospective et innovations pour l'aménagement de l'espace rural métropolisé

Programmes de recherche

« Build In My Back Yard », Agence Nationale de la Recherche, dans le cadre de son appel à projet Villes Durables (2009) : http://bimby.fr/

Mission prospective du CGDD – MEEDDM et Service Économie et Prospective de l'ADEME « Repenser les villes dans la société post-carbone », (2009) : villepostcarbone.fr

Programme interdisciplinaire de recherche « Penser l'architecture, la ville et les paysages au prisme de l'énergie » (2011-2013 et 2012-2014 / Ignis Mutat Res) : http://www.culturecommunication.gouv.fr

Programme « Paysage et développement durable » Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE) (2005), http://paysage-developpement-durable.fr

Projets expérimentaux dans l'espace rural métropolisé

A propos du projet de la commune de Wavrans sur l'Aa : www.enrx.fr, consulté le 3 mars 2017.

A propos du projet de la commune de La Rivière : Certu, *Ecoquartiers en milieu rural, Aménager durablement les petites communes*, Paris, Editions du Certu, 2011, 212 p.

Biovallée, en région Rhône-Alpes. Source : http://biovallee.fr

Centre de télétravail de la commune de Boitron (61) : http://telecentre-boitron.com/

François LEGER & Sacha GUEGAN, *Maraîchage biologique "permaculturel" et performance économique*, rapport final, 30 novembre 2015, 67 p.
[En ligne] consulté le 2 avril 2014, URL : http://www.fermedubec.com

Données statistiques nationales

Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) & TNS Sofres, *Les ménages français face à l'efficacité énergétique de leurs logements en 2010,* 2011, 5p.

Fonds documentaire dynamique sur la gouvernance des ressources de la planète : http://www.agter.org/

Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) : organisme public français de référence dans le domaine des sciences de la Terre pour la gestion des ressources et des risques du sol et du sous-sol : www.brgm.fr

Cartographies contemporaines et historiques : http://www.geoportail.fr

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC) « Etre propriétaire de sa maison un rêve largement partagé, quelques risques ressentis », *in Consommation et Modes de vie,* n° 177, septembre 2004, 4 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « Les communes abritant des espaces naturels protégés », *in Chiffres & Statistiques*, n°706, Décembre 2015, 11 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « L'occupation des sols en France : *progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012*», *in Le point sur*, n°219, Décembre 2015, 4 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « Le prix des terrains à bâtir en 2014 », *in Chiffres & Statistiques*, n°685, Octobre 2015, 6 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « L'habitat rural entre 1999 et 2009 : des évolutions contrastées », *in Le point sur*, n°179, Décembre 2013, 4 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », *in La revue du CGDD*, Mars 2012, 106 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « Les perceptions sociales et pratiques environnementales des Français de 1995 à 2011 », *in La revue du CGDD*, Octobre 2011, 70 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « Un habitant de pôle urbain émet deux fois moins de CO2 que la moyenne pour se rendre à son lieu de travail ou d'études », *in Le point sur*, n°87, Juin 2011, 4 p.

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), « Les Français et la biodiversité : une attention de plus en plus soutenue en dépit d'une connaissance encore diffuse », *in Le point sur*, n°55, Juin 2010, 4 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *L'Environnement en France*, Edition 2014, 384 p.

Observatoire des Territoires du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET): http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr

Observatoire de la ville & TNS Sofres, *Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat*, 2007, 25 p.

Recensements de la population, données quantitatives : http://www.insee.fr

Publications de l'Insee

Sur la structuration de l'espace

AMBIAUD Éric (Insee), Michel BLANC & Bertrand SCHMITT (INRA), « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle. », *Insee Première*, n° 954, Avril 2004, 4p.

CLERC Marie-Émilie & MAUROUX Amélie, « Le recours au crédit d'impôt en faveur du développement durable. Une résidence principale sur sept rénovée entre 2005 et 2008 », *in Insee Première*, n°1316, Octobre 2010, 4 p.

CLANCHE François & RASCOL Odile, « Le découpage en unités urbaines de 2010. L'espace urbain augmente de 19%en une décennie », *in Insee Première*, n°1364, Août 2011, 4 p.

FLOCH Jean-Michel & LEVY David, Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines *in Insee Première*, n°1375, Octobre 2011, 4 p.

INSEE (avec la participation de l'IFEN, INRA, SCEES), *La structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, DATAR, Paris, 2003, 114 p.

INSEE*, Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie,* Rapport de l'INSEE (avec la participation de IFEN, INRA, SCEES) pour la DATAR, Juillet 2003, 161 p.

JULIEN Philippe & POUGNARD Jacques, « Les bassins de vie, au cœur de la vie des bourgs et petites villes. », *Insee Première*, n° 953, Avril 2004, 4p.

LEVEQUE Antoine, « Les communes abritant des espaces naturels protégés », *in Chiffres et Statistiques*, n°706, Paris, Commissariat Général au Développement Durable, Décembre 2015, 11 p.

MORDIER Bénédicte, « Les services marchands aux particuliers s'implantent dans l'espace rural », *in Insee Première*, n°1307, Juillet 2010, 4 p.

THIOUX Emmanuel, « Le prix des terrains à bâtir en 2014 », *in Chiffres et Statistiques*, Commissariat Général au Développement Durable, n°685, Octobre 2015, p.3.

Sur les pratiques des ménages

DAGUET Fabienne, « Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits », *in Insee Première*, n°1663, Août 2017, 4 p.

DAUBRESSE Marion, « La reprise de l'accession à la propriété », *in Insee Première*, n°913, Juillet 2003, 4 p.

BRIANT Pierrette, « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *in Insee Première*, n°1291, Mai 2010, 4 p.

Au niveau local (Haute Normandie et Normandie)

DEBEAURAIN Hélène & FOLLIN Jérôme, « La domination sans partage de la voiture particulière », *in AVAL Lettre statistique et économique de Haute-Normandie,* n° 17, Septembre 2002, 3 p.

BAKTAVATSALOU Ravi & BRUNET Laurent, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. L'espace périurbain s'étend encore », *in AVAL Lettre statistique et économique de Haute-Normandie*, n°106, Octobre 2011, 7 p.

Publications d'organismes publics

Sur les pratiques d'aménagement de l'espace rural métropolisé

- *Niveau national*

Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), Gallileo Business Consulting, *Évaluation du dispositif Cit'ergie*, Rapport final, Septembre 2014, 88 p.

Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), *Bâtiment, énergie, environnement,* Collection Chiffres clés, 2010, 113 p.

Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise (AUDIAR), *Des maisons en lots libres sur petites parcelles. Spécificité et enjeux d'une forme d'habitat innovante*, Octobre 2006, 8 p.

Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise (AUDIAR), *Identification des bassins de vie en Ille-et-Vilaine.* Réflexion sur les bassins de vie en Ille-et-Vilaine, Mars 2010, 40 p.

Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU), *Ecoquartiers en milieu rural, Aménager durablement les petites communes*, Paris, Editions du Certu, 2011, 212 p.

Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU), *La consommation d'espaces par l'urbanisation. Panorama des méthodes d'évaluation*, Paris, Editions du Certu, Décembre 2010, 100 p.

Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU), *Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU,* Avril 2002, 92 p.

Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA), *Aménagement foncier rural*, Fiche écrite en 2008 par Mélanie MACARIO, Doctorante Centre d'études juridiques et d'urbanisme (CEJU), Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III

Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) Nord Picardie, *Observation de l'habitat et analyse des territoires, Problématique 3, Extension urbaine et capacités d'urbanisation,* Novembre 2005, 139.

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), 1963-2003 : *40 ans d'aménagement du territoire,* supplément à la lettre de la DATAR, Janvier 2003, n°176, 20 p.

Fédération Nationale des Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement (FNCAUE), C*omment questionner l'étalement urbain ?*, Décembre 2010, 33 p.

Fédération Nationale des Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (FnSAFER), *Comment optimiser la contribution des SAFER aux politiques publiques d'aménagement de l'espace rural et périurbain ?,* Juin 2013, 125 p.

GAMBINO Marie, *Politiques d'aménagement du territoire*, Fiche-Variable, Centre d'Études et de Prospective, Agriculture Energie 2030, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, janvier 2010, 7 p.

Mairie Conseil, *Un réseau de collectivités mobilisées autour du développement durable et de l'aménagement. Expérience de l'association Bruded,* Caisse des Dépôts, Réseau de territoires, Paysage et urbanisme durable, Mémento 12, Juillet 2011, 28 p.

Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP), *Maîtrise d'ouvrage publique. Quelle démarche pour des projets durables ?*, Guide en 3 parties, Septembre 2011, Parie 1, 37 p., Partie 2 38 p., Partie 3 49 p.

Observatoire des territoires, *Dynamiques et développement durable des territoires*, 2009, 200 p.

Olivier PAUL-DUBOIS-TAINE, *Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux*, Centre d'analyse stratégique, Février 2012, 130 p.

- *Niveau local*

CAHN Martin, *Maîtriser l'étalement urbain. Bonnes Pratiques de Villes européennes et américaines***,** Energie-Cités, pour l'ADEME Nord-Pas de Calais et avec le soutien du Conseil Régional Nord-Pas de Calais, Septembre 2003, 63 p.

Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), *Habitat durable & Formes urbaines,* Appel à projets, 2014, 19 p.

Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), *Lisières vivantes. Comment habiter les bourgs de l'Eure ?*, Evreux, Editions du CAUE 27, 2013 (2ème édition), 143 p.

Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), *Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?*, *Manifeste, Contribution à la recherche BIMBY,* Evreux, Editions du CAUE 27, 2013, 33 p.

Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), Z.A.C., lotissement, quelle procédure choisir ? Les marchés fonciers et immobiliers. Les règles qui les régissent et les possibilités d'actions, Rencontres croisées, 13 février 2012, 4 diapositives.

Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Essonne (CAUE 91), *En finir avec l'étalement urbain, un choix pour l'Essonne*, Actes du colloque éponyme qui s'est déroulé le 5 novembre 2005 au colloque organisé par le CAUE 91, Evry, Editions du CAUE, 2006, 52 p.

Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement du Loir-et-Cher (CAUE 41), *Le Maire et l'urbanisation des nouveaux territoires. Mémento des extensions urbaines de qualité,* Avril 2007, 52 p.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF), « Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux?», Cahier Pratique, Novembre 2009, 52 p.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF), « Les pratiques énergétiques des ménages du périurbain », Note rapide, n°492, Novembre 2009, 4 p.

Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF), « Contraintes énergétiques et mutations urbaines », n°147, Février 2008, 285 p.

Sur l'application des législations nationales

- *Niveau national*

Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL), « Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) », *in Habitat Actualité,* Numéro spécial, Mars 2014, 92 p.

Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU), *Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Articles 68, 69 et 70,* Décryptage Grenelle, Energie et Climat, Fiche n°1, Juin 2011, 3 p.

Mairie Conseil, *L'infrastructure verte et bleue comme colonne vertébrale du développement territorial. Expérience de Pays de Montbéliard Agglomération et de l'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard*, Caisse des Dépôts, Réseau de territoires, Paysage et urbanisme durable, Mémento 13, Novembre 2011, 13p.

PRIET François, *Fiche n°4 PLU et RISQUES*, GRIDAUH, 2011

- *Niveau local*

Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) de Haute Normandie, Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Eure (CAUE 27), *Urbanisme durable : du SCoT à l'opérationnel,* Journée Technique Régionale, INSA du Madrillet, 18 mai 2010, 26 diapositives.

Agence Régionale de l'Environnement de Haute-Normandie (AREHN), *Agenda 21, plan climat... n'hésitez plus !*, Manifeste À l'attention des élus, directeurs des services et chefs de projets de développement durable, Octobre 2011, 6p.

Agence Régionale de l'Environnement de Haute-Normandie (AREHN), *Le développement durable. Pourquoi ? Comment ?*, mars 2006, 33 p.

Agence Régionale pour l'Environnement (ARPE) Midi Pyrénées, *SCOT et Développement durable*, guide, novembre 2010.
[En ligne] consulté le 18 février 2014, URL : www.territoires-durables.fr.

Agence Régionale pour l'Environnement (ARPE) Provence – Alpes - Côte d'Azur, *Plan Local d'Urbanisme & Développement Durable. Un document pratique pour innover,* Décembre 2011, 79 p.

Opérateurs économiques

Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement (SNAL), *Livre Blanc du foncier. Pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine. Le Snal s'engage*, SNAL, Paris, 2008, 26 p.

Réseau de *smart grids* : http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=definition-smart-grids

Ordre des géomètres-expert, *Les Associations Foncières Urbaines (AFU)*, sans date, 27 diapositives.

Documents institutionnels pour l'application et la mise en œuvre du cadre législatif

Niveau national

ALLAG-DHUISME Fabienne, Chef de projet TVB, MEDDTL/DGALN/DEB, *Le dispositif Trame verte et bleue*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Présentation à la Journée TVB État-Régions, 25 Novembre 2010, 23 diapositives.

Club PLUi (DGALM – CERTU), *La spécificité de la prise en compte de la dimension agricole dans les PLU intercommunaux « en milieu rural »,* Novembre 2013, 19 p.

Comité opérationnel Trame verte et bleue (COMOP TVB), *Trame verte et bleue. Proposition issue du COMOP TVB en vue des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques,* Premier Document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France, Version consolidée par l'Etat, Juillet 201, 76 p.

Comité opérationnel Trame verte et bleue (COMOP TVB), *Trame verte et bleue. Proposition issue du COMOP TVB en vue des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique,* Deuxième Document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France, Version consolidée par l'Etat, Juillet 201, 159 p.

Comité opérationnel Trame verte et bleue (COMOP TVB), *Trame verte et bleue. Proposition issue du COMOP TVB en vue des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Prise en compte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques par les grandes infrastructures linéaires de l'État et de ses établissements publics,* Troisième Document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France, Version consolidée par l'Etat, Juillet 201, 94 p.

Commissariat général au développement durable, service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, *Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte,* Fiche méthode n°10, RéférenceS - L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme - Les Fiches, Décembre 2011.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, *Plan climat de la France. Mise en œuvre du Grenelle Environnement,* Mars 2010, 128 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *Le Grenelle de l'Environnement. La Trame verte et bleue en France métropolitaine. Enjeux et expériences*, Plaquette de présentation, Novembre 2010.

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014*, Dossier de presse, 26 Mars 2014, 52 p.

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, *Un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction,* plaquette de présentation du volet urbanisme-aménagement, sans date, 44 p.

MIQUEL Pierre, Chef pôle planification territoriale stratégique DGALN / DHUP / QV3, *Comment décliner la TVB dans les documents d'urbanisme ?* , Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Présentation à la Journée TVB État-Régions, 25 Novembre 2010, 10 diapositives.

Niveau local

Direction Départementale des Territoires et de la Mer d'Ille et Vilaine, Volet urbanisme de la loi ALUR, adopté par la loi LAAAF, novembre 2014, 29 p.

Direction Départementale des Territoires du Jura, « Doctrine de la CDCEA », Juin 2011.
[En ligne], consulté le 05 septembre 2017, URL : http://www.jura.gouv.fr

Direction Départementale des Territoires du Rhône, « Un projet photovoltaïque en zone agricole. Ce qu'il faut savoir aussi. Quelles sont les règles à respecter pour associer au mieux production photovoltaïque et activité agricole ? », Novembre 2010.
[En ligne], consulté le 05 septembre 2017, URL : http://www.rhone.gouv.fr

Direction Départementale des Territoire du Vaucluse, Chambre d'Agriculture du Vaucluse, *PLU. Les espaces agricoles : valorisez vos ressources pour demain*, Octobre 2008, 20 p.

Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), *ZNIEFF pour la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme*, fiche méthodologique destinée en priorité aux chargés de mission en DIREN responsables des dossiers d'aménagement, Septembre 2006, 4 p.

Direction régionale des Pays de la Loire, ADEME, « Bonnes pratiques pour concevoir, mettre en œuvre et exploiter des générateurs photovoltaïques en environnement agricole. », guide technique, 2012.
[En ligne], consulté le 05 septembre 2017, URL : https://paysdelaloire.ademe.fr

FLIPO Stéphanie, DREAL Midi-Pyrénées, *SCoT et Biodiversité en Midi-Pyrénées. Guide méthodologique de prise en compte de la Trame Verte et Bleue*, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Journée TVB Etat-Région, 25 Novembre 2010, 6 diapositives.

Portail des collectivités locales : Source : http://www.collectivites-locales.gouv.fr

Travaux préparatoires aux législations nationales

BONNET Frédéric (dir), *Aménager les territoires ruraux et périurbains,* Rapport remis à Sylvia PINEL, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, janvier 2016, 129 p.

Collectif, *La Ruralité, un atout pour demain à défendre ensemble*, sous le haut patronage de Christian PONCELET, président du Sénat, Commission des Affaires économiques, actes du colloque du mercredi 28 mai 2003 au Palais du Luxembourg, Paris, 175 p.

DE VIGUERIE Paul, *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques,* avis et rapports du Conseil économique et social, Texte adopté en Assemblée plénière le 26 avril 2006 dont la publication officielle interviendra le 2 mai 2006, 108 p.

LARCHER Gérard, *La gestion des espaces périurbains*, Rapport d'information du Sénat, Commission des Affaires économiques et du Plan, Paris, 1997 / 1998, 80 p.

NARRING Pierre, DECOURCELLE Jean-Pierre, PEYRAT Jérôme, *Requalifier les campagnes urbaines de France : Une stratégie pour la gestion des franges et des territoires périurbains*, Rapport remis à Sylvia PINEL, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, septembre 2015, 118 p.

VALL Raymond & Mme Laurence ROSSIGNOL, *Rapport d´information sur les représentations et les transformations sociales des mondes ruraux et périurbains*, actes du colloque du mercredi 19 décembre 2012, Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 décembre 2012, 158 p.

Rapports internationaux

BRUNDTLAND Gro Harlem, *Rapport Brundtland*, Oslo, Nations unies, 1987, 349 p.

Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, 27 mai 2007, 9 p.

Charte de l'environnement de 2004 : loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques, Protocole de Kyoto, Nations-Unies, 1992, 25 p.

Décret no 2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000.

MEADOWS Donella H., MEADOWS Dennis L., BEHRENS III Jorgen Randers William W., *Limits to Growth,* New York, Universe Books, 1972, 211 p.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS **3**

RÉSUMÉ **4**

SOMMAIRE **6**

INTRODUCTION **8**

a) Une rupture territoriale : la fin de l'exode rural 8
b) De l'espace rural à la catégorie de l'espace rural métropolisé 11
c) Vers la transition écologique pour un nouveau modèle de développement 18

PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSES **25**

a) Problématique 25
b) Hypothèses d'étude 28
c) Méthodologie 32
d) Le terrain d'étude 34

ETAT DE L'ART **38**

a) La rurbanisation 39
b) Les caractères de ce nouvel espace rural 44
c) La gestion de la ressource 46
d) Pratiques d'urbanisme : une politique aménagement de l'espace discutée 49
e) Les positions de l'État concernant l'aménagement de ces nouveaux espaces 50
f) Ecologie politique : un projet pour l'espace rural 53
g) Ouverture prospective 55

LE PLAN DE LA THÈSE **58**

PARTIE I : L'ESPACE RURAL MÉTROPOLISÉ FACE AUX MODES DE VIE CONTEMPORAINS **60**

CHAPITRE 1 –CONNAÎTRE LE TERRAIN : OBSERVATIONS ET ANALYSES. **62**

a) Le terrain d'étude : l'espace rural métropolisé entre Paris et Rouen 63

Les dynamiques organisationnellesconditionnées par les échanges. 64

La géographie du terrain caractérisée par le vide 72

Un espace habité hérité du rural 78

b) La méthodologie : « penser le local comme lieu de l'universel ». 84
L'enquête : les entretiens 85

L'observation directe, à partir des données 98

CHAPITRE 2 – JEUX D'ÉCHELLES ET JEUX D'ACTEURS : L'INFLUENCE DES ÉCHANGES SUR L'AMÉNAGEMENT SPATIAL 101

a) L'interaction entre les échanges économiques et les flux. 103
Le milieu naturel, facteur déterminant d'une activité de proximité 103

Les infrastructures modernes, amplificateur des échanges économiques. 106

Les nouvelles techniques de communication : mobilité immatérielle et recomposition spatio-temporelle 109

b) Solidarités et/ou concurrences intra et inter-territoriales 116
Les effets des recompositions territoriales sur l'aménagement spatial 117

Les orientations urbaines du SCoT face aux objectifs communaux. 123

c) L'impact des échanges sur l'activité locale : vers de nouvelles formes de cohabitations spatiales ? 130
Une activité locale au service d'une économie présentielle. 130

Une activité locale tournée vers l'exploitation des ressources naturelles 133

Une activité locale qui se fonde sur le tourisme et le petit patrimoine 137

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 142

CHAPITRE 3 - UN PAYSAGE STRUCTURÉ PAR LE VIDE. 144

a) L'impact des mutations agricoles en place ou à venir dans l'aménagement spatial 146
L'évolution de l'espace agricole 146

La mutation des paysages agricoles depuis les années 1960. 150

Les nouvelles pratiques agricoles 153

b) Le vide : une protection en faveur des ressources naturelles ? 160
La protection réglementaire des espaces ouverts 160

La gestion des risques naturels par l'interdiction de bâtir. 164

Contradiction : les risques liés à l'activité humaine et l'urbanisation 170

c) Les acteurs concernés par l'aménagement du vide : des approches différenciées. 175
Agriculteurs : une stratégie foncière entre ressource économique et patrimoine hérité 175

Les élus locaux : une action partagée entre muséification et urbanisation 184

CONCLUSION DU CHAPITRE 3 189

CHAPITRE 4 - L'ESPACE HABITÉ : DIVERSITÉ DES FONCTIONS VS MODÈLE D'HABITAT UNIFORMISÉ 193

a) Le mode de production de l'espace habité par les acteurs locaux. 195
Le SCoT : l'expression d'une cohésion territoriale ou le rejet d'un modèle imposé ? 195

Le document d'urbanisme communal : les temporalités de la planification urbaine communal 202

b) La forme du développement urbain depuis les années 1970. 211
Le lotissement : la procédure privilégiée pour l'urbanisation nouvelle. 211

L'intervention « sur » et « dans » l'espace habité existant 217

c) Les habitants de l'espace rural métropolisé : origines, besoins et objectifs.....225
Stratégies d'installation et besoins des résidents.....225
Le système résidentiel : un habitat peu diversifié.....229
Les habitants face aux enjeux de l'aménagement du territoire.....234

CONCLUSION DU CHAPITRE 4.....238

CONCLUSION DE LA PARTIE I.....242

PARTIE II : LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE CADRE LÉGISLATIF DE L'ESPACE RURAL MÉTROPOLISÉ.....250

CHAPITRE 5 – LE CADRE LÉGISLATIF : MÉTHODOLOGIE ET CORPUS.....254

a) Le corpus mobilisé pour analyser le cadre législatif.....255
Les documents préalables à la constitution d'une législation.....255
Un référentiel législatif relatif à l'aménagement de l'espace rural métropolisé.....257
Des documents postérieurs aux législations.....260

b) Une méthodologie pour une lecture critique des textes législatifs.....263
Une approche chronologique des législations dédiées à l'espace rural métropolisé.....264
La lecture critique.....266

c) Etude de cas : la commune de Saint Aquilin de Pacy.....269
Les caractéristiques socio-spatiales de la communes.....270
Des espaces ouverts aux spécificités représentatives de l'espace rural métropolisé.....276

CHAPITRE 6 - 1960-2000 : L'URBANISATION DE L'ESPACE RURAL.....278

a) Des politiques de développement rural et urbain menées par un Etat tutélaire.....280
Urbanisation sectorisée et urbanisme réglementé.....280
Lutte contre l'exode rural et modernisation agricole.....291
Sauvegarde des espaces naturels, le début « balbutiant » des années 1970.....298

b) Décentralisation et prise de conscience écologique.....306
Lois intermédiaires en urbanisme : les faveurs de la décentralisation et de la ville.....306
Paysages du pétrole : entre tensions écologiques et préservation des grands sites.....314
Le développement de l'agriculture jusqu'aux années 2000 : vers la pluriactivité.....321

CONCLUSION DU CHAPITRE 6.....329

CHAPITRE 7 - L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DE LA NOTION DE « DÉVELOPPEMENT DURABLE » DANS UNE LÉGISLATION DE MOINS EN MOINS SECTORISÉE.....332

a) 2000-2009 : vers une logique de projet.....334
La loi SRU une vision d'ensemble de l'urbanisation et de son impact environnemental.....334

De la loi SRU au Grenelle de l'Environnement : la préservation des espaces naturels au niveau local 342
De la multifonctionnalité de l'agriculture à l'agriculture durable 350
b) Le Grenelle de l'Environnement : vers la transition énergétique ou écologique ? 358
La Trame Vert et Bleue (TVB), un nouvel outil de l'aménagement du territoire qui intègre les espaces naturels ? 358
Un nouveau modèle d'agriculture ? 365
Le renforcement du rôle de l'intercommunalité et l'inclusion des règles de construction dans les principes d'aménagement spatial 371
c) Les mesures du Grenelle de l'Environnement consolidées par la loi ALUR 384
Les objectifs de la loi ALUR : de nouvelles échelles de planification 384
La densification des espaces déjà urbanisés. 390

CONCLUSION DU CHAPITRE 7....396

CHAPITRE 8 - ETUDE DE CAS : APPLIQUER LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ESPACE RURAL MÉTROPOLISÉ. 399

a) La modification du PLU : entre injonctions supra-communales et données locales. 401
Organisation spatiale de l'espace habité 401
Le développement urbain depuis la mise en œuvre du PLU 404
Les attentes de développement urbain au niveau intercommunal....408
Cohérence entre objectifs d'aménagement communal et planification intercommunale. 412
b) Outils réglementaires et actions locales pour la densification de l'espace habité. 418
Le choix de la procédure 418
Les actions menées dans le cadre de la modification du PLU – hors zones U....421
Les secteurs à enjeux de la zone U 423
Les autres outils de l'aménagement spatial 427
c) Les formes urbaines des communes de l'espace rural métropolisé. 433
L'espace bâti constitué jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle....433
Les trames héritées du rural entre préservation et adaptation....437
La densification douce des trames récentes ….....442

CONCLUSION DU CHAPITRE 8....453

CONCLUSION DE LA PARTIE II....457

CONCLUSION GENERALE 463

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES....471

SOURCES....487

TABLE DES MATIERES 497

TABLE DES ILLUSTRATIONS 502

ANNEXES 504

Annexe 1 : Liste des sigles et abréviations 504
Annexe 2 : Questionnaire auprès des élus locaux 507
Annexe 3 : Grille d'analyse des entretiens 509
Annexe 4 : Tableau d'analyse chronologique du cadre législatif 521
Annexe 5 : Saint Aquilin de Pacy : comparaison des zones UA et UB du PLU avant modification 538

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 - Le terrain d'étude : un entre-deux, entre les agglomérations de Paris et Rouen 37

Figure 2 - Le maillage du territoire par les infrastructures de transport. 66

Figure 3 - Les limites administratives de l'espace rural métropolisé entre Paris et Rouen. 69

Figure 4 - Le Schéma d'Aménagement de la Basse Seine, proposé dans les années 1970. 69

Figure 5 - L'organisation du territoire, entre espaces non bâtis, infrastructures et espaces habités. 71

Figure 6 – La structuration de l'espace rural métropolisé par le vide. 74

Figure 7 - L'installation de la société locale dans le milieu naturel (croquis de la vallée de la Seine, du plateau de Madrie et de la vallée d'Eure. 77

Figure 8 - Les aires urbaines dans l'Eure, 2010. Source : DDTM de l'Eure. 78

Figure 9 - Aménagement du territoire et urbanisation récente, communauté de communes Eure-Madrie-Seine. 82

Figure 10 - Méthodologie appliquée à ce travail de recherche. 86

Figure 11 - L'organisation de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine, entre concentration urbaines et espaces naturels et agricoles : choix de l'échantillonnage. 90

Figure 12 - Au total, 39 entretiens ont été menés. 97

Figure 13 - Evolution des activités économiques. 114

Figure 14 - Extrait du PLU de Saint Aubin sur Gaillon, secteur de Madrie (2010). 115

Figure 15 - Comparaison des PADD de deux des trois intercommunalités de l'entre-deux. 129

Figure 16 - Evolution du profil des habitants et mutations des activités économiques. 141

Figure 17 - Les mutations de l'espace agricole, cultures, lisières et bâtis 159

Figure 18 - Les risques naturels et industriels dans la CCEMS. 174

Figure 19 - Approche variée des rapports entre développement local et Nature 189

Figure 20 - Aménagements de l'intercommunalité pour le territoire 210

Figure 21 - Un espace habité différencié, en plan et en volume 224

Figure 22 - Les chaînes d'acteurs et les temporalités selon le type de bien acquis (maison neuve ou maison existante à rénover) 238

Figure 23 - Construction du tableau d'analyse des références législatives 268

Figure 24 - Localisation de la commune de Saint Aquilin de Pacy dans le terrain d'étude 270

Figure 25 - Occupation et organisation spatiale du territoire communal de Saint Aquilin de Pacy ... 274

Figure 26 - Caractéristiques socio-spatiales de l'espace habité de Saint Aquilin de Pacy 275

Figure 27 - Evolution de la commune de Fontaine-Heudebourg : 1960 - 1991. Construction de lotissements pavillonnaires, exploitations de carrières et remembrement rural. 305

Figure 28 - Les formes du lotissement jusqu'aux années 2000 328

Figure 29 - Intégration des données environnementales dans l'aménagement de l'espace rural métropolisé 357

Figure 30 - Tableau synthétisant les différentes politiques traitant de la notion de trame verte .. 364

Figure 31 - Hiérarchie et normes entre les documents d'urbanisme suite au Grenelle de l'Environnement 374
Figure 32 - La prise en compte de l'énergie dans l'aménagement de l'espace rural 383
Figure 33 - La hiérarchie des documents d'urbanisme après la loi ALUR 389
Figure 34 - Occupation du sol de la commune de Saint Aquilin de Pacy 415
Figure 35 - Repérage des constructions entre depuis 2010 416
Figure 36 - Synthèse de la situation spatiale du secteur dit "Le Village" 417
Figure 37 - Comparaison de l'occupation des sols avant et après modification du PLU 430
Figure 38 - Interrelation entre forme urbaine et taxe d'aménagement 431
Figure 39 - Evolution de la représentation des OAP 432
Figure 40- Wavrans-sur-l'Aa, principes de répartition des espaces 442
Figure 41 - Intensification urbaine dans les trames urbaines existantes 447

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des sigles et abréviations

ADEF	Association des Etudes Foncières
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ADS	Application du Droit des Sols
AMAP	Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
AUDIAR	Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise
AURBSE	Agence d'Urbanisme des Boucles de la Seine
BIMBY	Build In My Back Yard
CAPE	Communauté d'Agglomération des Portes de l'Eure
CASE	Communauté d'Agglomération Seine Eure
CAUE	Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement
CCEMS	Communauté de Communes Eure Madrie Seine
CDU	Centre de documentation de l'urbanisme
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CEREMA	Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
COMOP TVB	Comité opérationnel Trame verte et bleue
CREN	Conservatoire des Espaces Naturels
CTE	Contrats Territoriaux d'Exploitation
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, anciennement Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDT	Direction Départementale des Territoires et de la Mer, anciennement Direction Départementale de l'Equipement
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DocOb	Document d'Objectif des zones Natura 2000
DOG	Document d'Orientations Générales

EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Etablissement Public Foncier
ENS	Espace Naturel Sensible
GAEC	Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
GRIDAUH	Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
IAURIF	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France
ICPE	Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
INED	Institut National des Etudes Démographiques
INRA	Institut National de Recherche Agronomique
MIQCP	Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques
NIMBY	Not In My Back Yard
OAP	Orientations d'Aménagement et de Programmation
OFCE	Observatoire Français des Conjonctures Economiques
PAC	Politique Agricole Commune
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels Périurbains
PAPE	Projet Architectural, Paysager et Environnemental
PDD	Plans de Développement Durable
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPA	Personne Publique Associée
PTZ	Prêt à Taux Zéro
PUCA	Plan Urbanisme Construction et Architecture
RNU	Règlement National d'Urbanisme
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAGE	Schémas Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAGE	Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SD	Schéma Directeur

SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVOS	Syndicat Intercommunal à Vocation Spécifique
SNAL	Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
TA	Taxe d'Aménagement, anciennement Taxe Locale d'Equipement
TP	Taxe Professionnelle
TVB	Trame Verte et Bleue
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZAP	Zone Agricole Protégée
ZAUER	Zonage en Aires Urbaines et en aires d'emploi de l'Espace Rural
ZPIU	Zone de Peuplement Industriel et Urbain
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

Annexe 2 : Questionnaire auprès des élus locaux

Commune :

Portrait rapide des personnes rencontrées :

Homme – Femme Age :

Actif – retraité – étudiant CSP :

Fonction dans la commune : dans la com. com. :

Depuis combien de temps - êtes-vous élus ?

- résidez-vous dans la commune ?

Document d'urbanisme : PLU - POS - Carte communal - RNU

Avez-vous déjà été élu dans une autre commune ou lors d'un autre mandat ?

Pourquoi avez-vous souhaité vous investir dans la vie politique locale ?

L'urbanisme communal

Elaboration du document

Quand avez-vous révisé votre document d'urbanisme et pour quelles raisons ?

Quels ont été vos rapports avec le bureau d'étude qui a été missionné pour l'élaboration du PLU? Quels ont été les points les plus discutés entre les conseillers ?

Les habitants ont-ils été consultés ? Se sont-ils manifestés ? Y a-t-il eu des désaccords ?

Comment le choix des zones à urbaniser s'est-il fait ?

Cohérence avec les niveaux supérieurs

Le PLU respecte–t-il les orientations du SCOT intercommunal? Avez-vous participé à son élaboration ?

Comment êtes-vous informés des directives nationales, par exemple celles liées au Grenelle de l'environnement, qui impactent les règles d'urbanisme de votre commune ? Y a-t-il des accompagnements pour vous familiariser ?

Prospective

Quel est selon vous le rôle du PLU dans la commune ?

Quels sont les objectifs que le conseil municipal et vous-même avez fixés pour votre commune en matière de développement à court, moyen et long terme ?

Avez-vous recours à des bureaux d'études, des architectes, ou autres professionnels pour vous accompagner dans ces objectifs ?

L'urbanisme opérationnel au sein de la commune

De quelle façon les habitants vous sollicitent lorsqu'ils ont un projet ?

Comment cela se passe pour l'urbanisation de terrains à bâtir ?

Comment se passe la communication sur les autorisations d'urbanisme nécessaires à leur projet avec vos administrés ? Comment s'organise la « lecture » d'une demande d'autorisation d'urbanisme ? Procédez-vous à des vérifications ? A des demandes de régularisation ?

Formes urbaines et étalement urbain

A ce jour, quelles sont les préoccupations lors des conseils municipaux et intercommunaux ?

Considérez-vous les espaces naturels de votre commune menacés par l'urbanisation ?

Considérez-vous votre commune menacée par l'étalement urbain ?

Lorsqu'on parle de densification, à quoi cela se réfère-t-il pour votre commune ?

Envisageriez-vous :

- de favoriser la viabilisation de terrains plus petits ?
- de faciliter, dans le règlement d'urbanisme, des formes d'habitats qui traduisent plutôt une certaine proximité, de mutualisation des équipements,
- de renforcer la protection des espaces agricoles ?

Quels sont selon vous les obstacles qui empêchent ce type de développement ?

Pour finir, pouvez-vous me décrire, selon vous l'habitant type (structure familiale, emploi, mode de vie…) de votre commune et me faire le portrait des agriculteurs qui cultivent les terres environnantes (taille de l'exploitation, objectifs, origine) ?

Annexe 3 : Grille d'analyse des entretiens

COMMUNES	Profil						La commune			
	Sexe	Age	Date d'arrivée dans la commune	Mandat	Activité	Raison de l'engagement	Composition du conseil	Histoire et brèves communales	Spécificité de la forme urbaine Gestion du foncier et opérations d'urbanisme	Difficultés liées à l'urbanisme communal
AILLY	Homme	> 55 ans	Années 1980	Aucun mandat avant. 1er mandat de Maire Membre du conseil communautaire.	retraité	volonté de trouver une occupation pour la retraite. Être simple conseiller n'aurait pas suffit. Pas de second mandat envisagé.	Composition assez hétérogène : 2 agriculteurs, des personnes ayant des intérêts économiques dans le village (petites entreprises artisanales), des salariés du public, des retraités. Pas de nouveaux arrivants ont été élus alors qu'une liste était présentée. "Ici il y a 2 ou 3 familles qui ont des racines profondes. Il faut leur aval pour prendre une décision. C'est incontournable. Sinon, on est critiqué. [...] Par contre être élu, ça c'est pas pour eux, ils ne veulent pas."	1093 habitants. École maternelle et élémentaire. Pas de commerces. L'ancienne secrétaire avait pris en charge la gestion de commune. L'ancienne Mairesse ne venait plus, la secrétaire signait tous les documents, ouvrait le courrier… La faire partir, en trouver une nouvelle et se former en même temps qu'elle.	Urbanisation diffuse, pas de lotissement (refus des élus). Village de hameau, peu d'espaces publics. La commune n'est pas propriétaire de foncier. "Ça ne facilite pas les projets". Usage du Droit de Préemption pour pouvoir installer un nouveau transformateur car la famille propriétaire n'a pas souhaité vendre à la commune. "Mais le DPU, il faut un projet, on ne peut pas le faire à tout bout de champ". Pas de moyens financiers pour acheter et constituer un patrimoine communal.	Anticiper les découpages parcellaires fait "à la va vite" sans prendre en compte les contraintes d'assainissement des eaux usées ou de gestion des eaux pluviales sur la parcelle. Génère aussi des affaiblissements du réseau électrique qu'il faut alors renforcer aux frais de la commune, alors que la commune ne l'a pas anticipé. Développer les infrastructures communales (Mairie et école) difficile avec l'absence de maîtrise du foncier.
AUBEVOYE (Maire = Président de la CCEMS)	Homme	> 45ans		Maire d'Aubevoye. Président de la CCEMS. Conseiller Général.	Fonction publique puis élu à plein temps		1 agriculteur dans l'opposition mais va dans le sens sur les question de préservation de l'activité agricole et de la biodiversité.	Commune atteignant presque les 5000 habitants. Vallée de Seine, gare de la CCEMS, activités commerciales et industrielles importantes.	Urbanisation faite par les agriculteurs. Village rue qui s'est épaissi au gré des lotissements pavillonnaires réalisés sur les coteaux et les terres agricoles. Pas de centre bourg. Pas de foncier communal. Tentative de réaliser eux-mêmes une opération d'urbanisme sur le seul terrain communal mais sans succès. Toutes les terres appartiennent aux anciens agriculteurs.	
AUTHEUIL AUTHOUILLET	Homme	> 55 ans	1979	2ème mandat en tant que Maire. 1 mandat d'adjoint et 1 mandat précédent de conseiller	Retraité de l'industrie automobile		Anciens et jeunes revenus après leurs études. "Ce sont ceux qui ont des attaches locales anciennes qui en font partie."	859 habitants Pas d'exploitations agricoles sur la commune. Une école avec tous les niveaux scolaires. Quelques commerces de proximité (une boulangerie récemment implantée, une boucherie, épicerie, coiffeur, assureur, agence immobilière) et une petite zone artisanale.	Deux villages regroupés après la Guerre car l'une des deux église a été bombardée. Un centre bourg plus animés de petits commerce dans celui qui l'axe traversant Gaillon-Evreux. Des terres agricoles qui délimitent les deux anciens bourgs. Le locatif n'est pas suffisant pour assurer la rotation des population et perpétuer les équipements communaux. Les locataires partent trop vite. Le dernier lotissement propose des terrains de 500 à 1000m². et une micro station possible au regard de la taille de l'opération. Travailler avec un lotisseur plutôt qu'un propriétaire terrien qui fait seul son opération pour "être sûr que ce sera vendu.", même si l maîtrise leur échappe un peu. Pas d'opérations communale, pas les moyens, pas leur rôle. Pas d'outils à disposition (dispositif ZAC trop compliqué).	Vieillissement de la population. Reconstituer un noyau jeune pour ne pas perdre de classes. Difficulté à ouvrir de nouvelles terres à l'urbanisation : être compatible avec le SCoT, zones naturelles protégées, zones inondables. Beaucoup de maisons vides dans l'existant liés à des problèmes d'héritages non résolus + avantages pour acheter dans le neuf qu'il n'y a pas dans l'ancien.

COMMUNES	Document d'urbanisme communal						
	Nature	**État d'avancement**	**Bureaux d'études (BE) en charge de l'élaboration du PLU**	**Regard sur le rôle du document**	**Stratégies pour l'urbanisation nouvelle**	**Retour sur les années précédentes**	**Spécificités du règlement du document**
AILLY	PLU	en cours d'élaboration (fin) Carte communale avant.	Bureau d'étude spécialisé en urbanisme, plusieurs agences dans le Grand Ouest (le même qu'à Fontaine Bellenger). Difficile car changement récurrent d'interlocuteur au cours de la démarche (bureau d'étude avec plusieurs agences).	Préserver les terres agricoles et les espaces naturels, maintenir les structures existantes (école), faire un peu de terrain à bâtir pour permettre aux agriculteurs d'avoir une retraite. Développement de la commune programmé pour les 10 ans à venir, sans y retoucher.	Prévision selon les capacités du réseau électrique, la proximité du bâti existant. Un grand terrain en zone AU avec une orientation d'aménagement (une voie centrale, une aire de retournement, un nombre de terrain) pour anticiper le renforcement du réseau électrique. Grand terrain (1000 m²) pour réaliser l'assainissement autonome pour les eaux usées et prévoir son renouvellement dans 15 ans et éviter les problèmes de voisinage liés à la proximité. Pas de lotissement "on récupère un peu de tout dans les lotissements". Urbanisation par le diffus.	Développement mal maîtrisé pendant 10 ans qui a coûté cher à la commune en terme de réseau (zones à bâtir isolées).	Ailly est un village de hameaux. Urbanisation dans tous les hameaux mais sans les relier. Maintien des espaces naturels (vides) entre eux. Refus des maisons mitoyennes. Implantations à + de 5,00 m des limites séparatives pour éviter les conflits. Terrains à 1000m² minimum. CES de 20%.
AUBEVOYE (Maire = Président de la CCEMS)	PLU	Approuvé	Bureau d'étude en urbanisme implanté à Rouen, rencontré dans le cadre des entretiens. Elabore des documents d'urbanisme principalement pour des grandes et moyennes communes		Plus de constructions à Aubevoye. Rotation suffisante pour maintenir les équipements. Densification du tissu existant en réflexion.	Le PLU est l'occasion de faire "un gel des terrains à bâtir". "Les agriculteurs ont largement été satisfaits ces dernières années".	Conserver les terres agricoles et maintenir des zones tampon pour prévenir le risque inondation. Diversité des espaces naturels : coteaux, prairies, parc en cours de réalisation au cœur de la ville. Charte pour gestion durable des espaces verts.
AUTHEUIL AUTHOUILLET	POS (1998)	Consultation en cours pour missionner un BE pour élaborer un PLU. Mais désaccord sur le contenu de la délibération avec la DDTM.	Pour le POS: géomètre Pour le futur PLU : Ce ne sera pas juste un architecte qui fera le PLU mais un BE spécialisé, bien au fait des lois et des termes. Critères techniques et financiers pris en compte. Un bureau d'étude local, rencontré dans le cadre des entretient et qui couvre de nombreux documents d'urbanisme dans le département a été retenu (idem Heudreville, La Croix Saint Leufroy).	Réglementer l'aspect extérieur des constructions, dans trop de contraintes au risque de faire fuir le pétitionnaire. Déterminer la zone d'implantation de la maison sur le terrain : "ça on sait faire."	Ouvrir de nouvelles zones à urbaniser : 1,5 Ha. "Ce n'est pas beaucoup, on a déjà exploité plus." Relier les deux bourgs en urbanisant les terres agricoles. "Nous considérons ces terrains comme une grande dent creuse, mais pas les services de l'État" Construire des lotissements perpendiculaires à l'axe de la départementale, axe initial de la structure du village.	La commune semble attractive. 32 maisons construites en 3-4 ans. Le problème c'est la division des terrains existants. Difficile de respecter l'ordre d'urbanisation définie par l'indiçage des zones AU. C'est plus au gré des demandes des lotisseurs.	Circulation dans la commune est un point noir (trafic important de poids lourds en plein centre du village). Désaccord sur ce point avec la DDTM pour qui ce sujet est un des thèmes à aborder. Permettre aux entreprises artisanales et aux petites industries de s'installer pour créer quelques emplois dans la commune. Pas de développement urbain dans les hameaux : trop cher. Construire en mitoyenneté doit rester une alternative pas une obligation, ce n'est pas ce que cherche le pétitionnaire.

COMMUNES	Documents supra-communaux		Habitants			
	Information et regard sur le SCoT	**Autres directives : conséquences, information, mise en œuvre…**	**Origines / Profil**	**Attentes en matière d'urbanisme ou d'action communale.**	**Rapport à l'urbanisme et à la construction**	**Intérêt pour le document d'urbanisme communal**
AILLY	Respecter le développement rural indiqué au SCoT (lié à l'activité agricole). Mais superficie des terrains à bâtir supérieure à l'exigence du PLU. Participation au SCoT en tant que membre du conseil communautaire. Ressenti de ne pas être écouté.	"On les reçoit par courrier. On fait avec."	Peu de jeunes "natifs" qui sont revenus s'installer ici. Seuls ceux qui ont trouvé un travail à proximité. Beaucoup de retraités. Et des nouveaux venus de la région parisienne, par la proximité de l'A13 et le bas prix des terrains à bâtir.	Demandes contradictoires et des modes de vie différents à faire cohabiter. "Les gens croient que la campagne c'est le silence, c'est le calme… Mais ça bouge, les gens font du feu, qui enfume les voisins, des fêtes, il y a des animaux et des petits élevages…" "Il y a 50 ans on vivait encore en autarcie ici […] Moi je suis arrivé il y a 30 ans et je suis toujours considéré comme une pièce rapportée." Pour les décisions : "C'est toujours la faute du Maire. Ils ont l'impression qu'on n'est pas démocratique. Ils ne comprennent pas que l'on ne fait qu'appliquer des règles qui viennent de plus haut."	Absence de dialogue. Peu d'habitants viennent en amont de leur projet pour voir ce qu'il est possible de faire. Le permis arrive tout prêt. Le pire ce sont les anciens. "Je suis chez moi, je fais ce que je veux." Difficile de faire respecter les règles. Beaucoup de régularisation. Incompréhension de ne pas être libre de faire ce que l'on veut chez soi.	Un peu, "pas grand-chose". Cela dépend de leurs origines et du temps qu'ils sont là. Les anciens ne veulent pas que ça change, les nouveaux veulent les mêmes services que la ville (mêmes services que dans les communes de + de 5000 habitants). Intérêt pour les propriétaires terriens. "Ceux qui ont des intérêts sont présents. Ce sont les zones à bâtir qui sont en jeu. Alors on regarde si on peut ou pas." Aucun pour le SCoT.
AUBEVOYE (Maire = Président de la CCEMS)	Début de son élaboration en 2002. Longue mise en œuvre car déclaré incompatible par les services de l'État lors de sa première présentation car trop de surfaces étaient ouvertes à l'urbanisation. Objectif d'autonomie du territoire en développement les activités autour de l'A13, qui amèneraient de la TP et financerait les investissements. La réforme de la TP, support de développement, les a obligé à revoir leur stratégie. Construire les dents creuses. Répertorier les communes selon leur taille et déterminer des surfaces urbanisables en fonction de cela. Tout le monde tout participer à l'effort du logement social, 2-3 logements par commune.	Suppression de la TP n'a pas été compensée. De moins en moins de dotations. Encouragement à l'intercommunalité masque aussi le report de compétences et donc de charges financières qui incombaient à l'État aux intercommunalités sans réelles contreparties financières derrière. Réunions d'informations avec les Maire et tous les mois conseil communautaire sur un thème précis pour être informé.	"Il y a ceux qui viennent de la grande couronne parisienne qui pensaient que la carte orange venait jusqu'ici. C'est un peu la désillusion quand ils arrivent. […] Et puis il y a ceux qui reviennent car on a tout à proximité quand on habite ici, c'est plutôt une population assez âgée."		"On peut sensibiliser mais les gens ne font que s'ils y gagnent." Mise en place de composteurs, réduction du nombre de collecte de 2 à 1 par semaine. Baisse de la taxe d'ordures ménagères.	Pour le PLU : Les gens recherchent plutôt des temps de rencontre informels (pot de Noël) pour échanger. Peu de présence aux réunions publiques. Bulletin municipal permet d'informer sur les avancées. Confiance aux élus. Pour le SCoT : "C'est décevant. Ceux qui viennent sont là pour râler." Peu de connaissance de ce qu'est la CCEMS. Échelon intermédiaire inconnu, puisque pas de vote direct.
AUTHEUIL AUTHOUILLET	Liberté perdue depuis l'élaboration du SCoT. Taille des terrains à bâtir limitée. Possibilité de compenser l'urbanisation entre communes.	PPRI très contraignant, réaliser une échelle macro qui ne prend pas en compte les réalités du terrains mais des données théoriques. Les différentes zones inondables définies au PPRI ne correspondent pas à la réalité de l'alea que souhaite défendre le Maire et il faudra le justifier à l'élaboration du PLU. A l'inverse, d'autres protections (sur les espaces naturels) permettent d'argumenter les choix du PLU et le Maire s'appuie dessus pour expliquer les choix aux propriétaires terriens. Auto-information sur les nouvelles réglementations et législations. Peu d'informations des échelons supérieurs. Opérations d'intérêt départemental ou national peut aussi faire basculer les projets de développements communaux.	Population de l'Eure et des Yvelines, qui viennent en majorité de la ville.			Pour le PLU : Seul intérêt des propriétaires terriens. Seul intérêt est quand ils souhaitent construire, réalisent qu'on ne fait ce qu'on veut chez soi.. Pour le SCoT : Pas d'intérêt, beaucoup de déception de la part des élus pour ce manque d'attrait.

COMMUNES	Aménageurs Lotisseurs	Agricultures & agriculteurs			Présentation / connaissance / ressenti vis-à-vis de l'intercommunalité	DDTM	Autres communes	SAFER
		Impact et actions spatiales	Présence au conseil municipal	Cohabitation avec les habitants				
AILLY		Réflexion en cours pour une convention avec la commune pour entretenir les routes, remettre en état les chemins communaux pour qu'ils les utilisent et délaissent les routes communales, trop étroites pour leurs nouveaux engins.	Plus que 2 agriculteurs élus (1 jeune, 1er mandat, 1 ancien déjà conseiller).	Dans un des hameaux il y a 5 fermes. L'urbanisation n'est pas développée pour éviter les conflits. Notamment sur la propreté des routes (les vaches, les betteraves,…). Constructions interdites à moins de 50m des bâtiments d'élevage. Conflit avec les nouveaux arrivants qui construisent sur d'anciennes terres agricoles.	Pas de transparence sur le versement des sommes allouées à la commune après redistribution des taxes intercommunales. Offre de service intercommunal pour l'entretien des routes qui n'est pas en rapport avec les besoins (nettoyage à la balayeuse de routes bordée d'arbres ou utilisées par des tracteurs). Avenir : il n'y aura plus de Maire mais des permanences administratives pour gérer les problèmes de voisinage.	Conseil et information par téléphone.	Conseil et information par téléphone.	
AUBEVOYE (Maire = Président de la CCEMS)		Réaction vis-à-vis du SCoT et de l'urbanisation des bonnes terres agricoles du plateau de Madrie.	1 exploitant	Plus de ferme dans la commune.	Nombreuses industries donc bon rendement de TP. Mais 50% de la population de Gaillon-Aubevoye n'est pas soumis à l'impôt. Dans l'objectif du Grand Paris réflexion pour aménager un port mais si pas de retour en fiscalité, pas d'intérêt, que des nuisances. Réorientation du développement sur l'énergie en réalisant un réseau de chaleur urbain via une usine de méthanisation. Travail engagé sur les déplacements : transports scolaires, déplacements doux, gare. Mais pas de moyens de développer des TC à l'échelle intercommunale adaptée aux besoins (gare, scolarité). Et offre proposée (transport à 2€ dans le département) ne fonctionne pas. Compétences eau et assainissement permet de maîtriser les coûts et aussi d'informer sur les conséquences financières d'une urbanisation éparse.		"Certains Maires sont là depuis 30 ans, ça n'évolue pas. Leur commune est devenue leur royaume." Beaucoup d'amertume vis-à-vis des conseils communautaires où tout le monde est d'accord puis râle ensuite, quand on met en application. Les petites communes qui ne font pas de développement autre que la création de terrains à bâtir, sans développer les équipements sont en train de mourir et auraient tout intérêt à se regrouper. Le Maire de (…) a presque 75 ans, il est souffrant et il est là parce que personne ne veut être Maire. C'est lui qui suspend les décorations de Noël avec son tracteur... C'est d'un autre temps.	Réaction négative sur l'urbanisation du plateau de Madrie (bonnes terres agricoles).
AUTHEUIL AUTHOUILLET	Sur les évolutions liées aux contraintes énergétiques et environnementales : c'est à eux de gérer le problème. Le PLU ne peut qu'inciter, mais ce n'est pas au conseil de le prévoir. "Nous donnons des orientations, le lotisseur, l'exécutant, devra s'y contraindre." Le lotisseur voit la rentabilité de l'opération qui n'est pas forcément dans le sens de ce que souhaiteraient les services de l'État	Demande pour classer les terres agricoles en terrain à bâtir. Terres pauvres en vallée, faible rendement.						

COMMUNES	Profil						La commune			
	Sexe	Age	Date d'arrivée dans la commune	Mandat	Activité	Raison de l'engagement	Composition du conseil	Histoire et brèves communales	Spécificité de la forme urbaine Gestion du foncier et opérations d'urbanisme	Difficultés liées à l'urbanisme communal
ECARDENVILLE SUR EURE	Homme	> 60 ans	1985	1 mandat de conseiller, 1 mandat d'adjoint et 1er mandat de Maire.	Artisan taxi retraité	1er mandat car sollicité par l'ancienne Mairesse puis par goût.	Tous sauf un dans la commune depuis plus de 25 ans. Pas d'agriculteurs car pas d'exploitations dans la commune. Liste adverse composée de nouveaux habitants mais n'a pas été élue. Les propriétaires fonciers sont au conseil.	Petite commune (env. 550 habitants) sans commerces, avec de petits artisans. Regroupement pédagogique avec les communes de La Croix Saint Leufroy et de Cailly sur Eure.	Structure principale le long de la Départementale dans la vallée d'Eure avec un lotissement ancien (1970-1980) puis une urbanisation diffuse. Un hameau en fond de vallée et un second sur les coteaux. Pas de foncier communal. Les opérations de lotisseurs ne semblent pas non plus satisfaisantes « on doit faire avec ». Renforcement des réseaux prévus pour les nouvelles urbanisations mais le Maire précise aussi que les consommations évoluent dans les zones déjà urbanisées et là rien n'est prévu. Pas de PVR pour les opérations dans les zones U. Pas de locatif géré par la commune car pas de garantie des loyers	Pas de terrain propriété de la commune donc pas possibilité d'extension des infrastructures communales. « Garantir la vie des écoles, c'est aussi par la rotation dans le tissu ancien. A ce jour, toutes les maisons sont habitées, les constructions vides sont celles où il y a désaccord suite à un héritage. »
FONTAINE BELLENGER	Homme	> 55ans	40 ans (Volonté de vivre à la campagne malgré un travail à Paris.)	3e mandat consécutif, 1er mandat en tant qu'adjoint (1er adjoint au Maire, adjoint à l'urbanisme)	Retraité (a travaillé pendant 30 ans dans agence de publicité	Au précédent mandat, personne n'avait son mot à dire, dans cette liste chacun peut parler.		Petite commune de 450 habitant il y a 40 ans. Située le long de la route nationale 15 qui relie Paris à Rouen et 8km de Gaillon elle atteint aujourd'hui 1000 habitants. Nouveau conseil depuis les dernières élections où chacun « à son mot à dire ».	Urbanisme de lotissements depuis 15 ans environ. De grandes maisons sont construites d'après le Maire (200m²), sauf sur les derniers lotissement, avec les petits terrains, fait par l'ancien Maire, où les gens ont construit « des cages à lapin ». Avec les lotissements récemment créés la commune a dû augmenter le taux de la TA pour financer les nouveaux équipements. Pour les futures zones à urbaniser le taux est supérieur à 5%. Dans le tissu existant, éviter les parcelles drapeau en négociant avec les propriétaires, éviter les conflits de voisinage en refusant les constructions en limite de propriété	Réalisation de 3 lotissements successifs par l'ancien Maire, qui a occasionné un « pic » de population, obligeant la commune à construire une nouvelle école, et peu de moyen financiers. Refus de la nouvelle municipalité de poursuivre untel développement en favorisant plutôt une évolution lissée. Les maisons anciennes ne sont pas rénovées, une notamment est frappée de péril, et personne ne veut l'acheter, elle tombe en ruine, malgré un beau terrain de 3000m² et risque d'être démolie. En lui expliquant le phénomène de décroissance, l'adjoint reconnaît qu'il n'y a que des maisons familiales et rien d'adapté dans son village pour les personnes seules où les personnes âgées
FONTAINE HEUDEBOURG	Homme	> 55ans	Commune de sa grand-mère venait y passer ses vacances. S'est installé ensuite en 1981.	3e mandat en tant que Maire, 1 mandant en tant qu'adjoint à l'urbanisme, 1 mandat en tant que conseiller municipal (élections de 1983). Est aussi conseiller départemental.	Enseignant			Commune qui a vu sa population doubler dans les années 1970 à la suite de 2 lotissements pavillonnaires (230 hab. en 1966, 440 en 1980) qui ont engendré des investissements lourds pour la commune dont le Maire se souvient encore et qu'il ne souhaite pas réitérer. Puis une urbanisation diffuse jusqu'aux années 2000. Le centre est installé en vallée d'Eure avec deux hameaux sur les coteaux du plateau de Madrie. La population est maintenant de 730 habitants.	Urbanisation est diffuse et pavillonnaire (tous d'initiative communale). Urbanisation à venir est l'occasion d'améliorer les entrées de village. Extension en cours dans deux zones NA c de la commune, soumises à la PVR. Tentative de ZAC avec expropriation pour réaliser un peu de logement social et des terrains à bâtir. Opération réalisée avec un bailleur et partagée avec un lotisseur. Le Maire encourage les divisions parcellaires en drapeau mais limite les lotissements privés. Zones inondables dans le centre bourg, secteurs naturels (coteaux, forêts) classés entre le centre bourg et les hameaux.	Présence d'une ferme à proximité du village, le Maire veille à ne pas construire trop près pour éviter les nuisances (odeur, poussières,...). Pas de maîtrise foncière, donc même en mettant des zones à urbaniser, le développement dépend de l'intérêt qu' à un lotisseur pour le terrain. Estime que les outils de maîtrise foncière correspondent mieux à la ville qu'à l'urbanisme de campagne. La difficulté réside aussi dans la mise en place d'une mixité sociale spatialisée et non pas concentrée dans un lotissement donné. Mais les bailleurs ont du mal à faire ce saupoudrage. Il est aussi important pour lui de conserver des grands terrains pour inciter des populations aisées à s'installer dans la commune. Sur les nouvelles énergies, le Maire explique que de plus en plus d'habitants installent des pompes à chaleur sur leur logement, qui induisent des pics de consommations énergétiques qui n'existaient pas avant. Il faudrait donc renforcer le réseau, aux frais de la commune...

COMMUNES	Document d'urbanisme communal						
	Nature	**État d'avancement**	**Bureaux d'études (BE) en charge de l'élaboration du PLU**	**Regard sur le rôle du document**	**Stratégies pour l'urbanisation nouvelle**	**Retour sur les années précédentes**	**Spécificités du règlement du document**
ECARDENVILLE SUR EURE	POS (1994)	Modifié en 2006 car pas assez réglementé pour les couvertures, et pour indiquer une surface minimale des terrains à bâtir : 1000m² dans le tissu existant, 2000m² pour les zones AU. Élaboration d'un PLU en réflexion	POS initial élaboré avec la DDTM (même interlocuteur rencontré dans le cadre des entretiens). Modification par un géomètre. Si PLU, choix d'un bureau d'étude spécialisé (sans plus de détail sur le type de compétences).	« Il faut des règles, s'il y a trop de liberté, cela deviendrait incohérent… »	"Décider d'une surface de constructibilité à 2000m² est un moyen de limiter la taille du village." « Je me bagarre, je défends l'idée que les gens ne sont pas heureux avec 800m² de terrains, pour moi, c'est impossible. » Peu de développement démographique envisagé car pas ou peu d'infrastructure, pas de foncier pour les agrandir. Mais remarque aussi qu'il y a des terres en friche aux abords du village et qu'il serait plus judicieux de les urbaniser au lieu des bonnes terres agricoles du plateau de Madrie.	Projet de 40 pavillons à l'entrée du village engagé mais refusé par le nouveau Maire en absence de capacité pour intégrer ces nouvelles populations.	POS ancien, conservé car avec des terrains de 2000m² exigés pour les zones AU. Le Maire pense ainsi se prémunir de la contrainte de ne plus réglementer la taille des terrains à bâtir et pense ainsi contrôler son développement. Pas de protection pour les espaces naturels : faite par le SCoT et les documents départementaux.
FONTAINE BELLENGER	PLU (2011)	Approuvé	Bureau d'étude spécialisé en urbanisme, plusieurs agences dans le Grand Ouest (le même que Ailly). De bon conseil pour l'adjoint puisqu'ils ont expliqué comment conserver de grand terrains malgré la demande de l'État de proposer des petits terrains (en imposant une distance importante d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives et en limitant l'emprise au sol).	« (…) dans un PLU vous ne pouvez que donner des intentions. Contrairement à un POS vous ne donnez plus du tout de précisions, je ne peux pas dire que je veux des briques rouges par exemple, je ne peux pas dire que je veux de la pierre. Par contre ce que je peux dire c'est que je veux que la maison soit, préserve… que par exemple les murs d'enceinte, ça je peux limiter la hauteur de construction, j'ai le droit de dire que cela respecte l'environnement. C'est encore mieux, parce que je n'impose rien, par contre j'ai la liberté de refuser. »	« C'est pas "faire des économies de terrains", c'est " laissons à l'agriculture ses terres agricoles". Et on va s'étendre, mais doucement. » Refus des petits terrains (800m²) imposés par le SCoT et des préconisations faites par des bureaux d'études parisiens sur le monde rural. Pour le Maire le monde rural et l'habitat dans ces espaces renvoie à l'idée de grands terrains. Développement démographique lissé pour éviter un afflux de la population que la commune ne saura pas absorber. Deux zones AU dans la commune, « obligés par les services de l'État », dans des dents creuses, pour l'une et non couverte par les réseaux pour l'autre, avec des objectifs de 8 logements à l'hectare et 4 à 5 maisons par an. Faire de grands terrains pour attirer des populations aisées et faire de la mixité sociale. « on ne veut pas non plus être la banlieue, la mauvaise banlieue nord de Paris, on va dire. Parce que vous savez comme moi, maintenant l'axe Paris-Le Havre, mais avant ça on a quand même Mantes-la-Jolie, Rouen, voilà, ça pousse. Mais ça va bien. Parce qu'on a quand même une bonne clientèle justement, on va dire de bons habitants, des gens qui travaillent à Louviers et tout dans les laboratoires... ».	Trop de développement urbain que les habitants déjà installés n'ont pas apprécié selon l'interviewé. « Rue des Fourrières, vous avez une magnifique maison qui fait 12 ou 14% d'emprise au sol. Vous verrez, la vue est bloquée à 11m. Elle a un beau pignon à l'étage, vitré, tout ça, qui tombe directement sur le pignon du voisin. A droite, il y a un voisin qui, malheureusement parce que c'est un lotissement, et que le règlement de PLU n'est applicable que depuis septembre dernier, s'est construite en limite de propriété, donc ils vont construire un mur, voilà, ils vont se retrouver en prison. »	« On a essayé au départ de faire des terrains minimum de 1500 m², de 1200 – 1500m² on avait dit. Bon, tout ça on a essayé, on n'a même pas eu l'accord. On est passé à 1000m² minimum, c'est une horreur. » Distance de 5m par rapport aux limites séparatives pour implanter la construction (au départ ils souhaitaient 10m mais la DDTM a refusé). Emprise au sol négocié à 15% avec la DDTM (12% au départ).
FONTAINE HEUDEBOURG	POS (1975)	Révision lourde en 2000 permettant entre autres des constructions modérées dans certains secteurs de la zone N (devenus NA c). Devrait être transformé en PLU mais le Maire attend la fin de l'évaluation de mi-parcours du SCoT.	POS initial élaboré avec la DDTM (même interlocuteur rencontré dans le cadre des entretiens). Géomètre pour modifications et envisage également un géomètre pour l'élaboration du PLU.	Sur la révision du POS : « On a eu beau prendre beaucoup de soins quand on les a faites [les règles] il y a 12 ans, on s'est rendu compte qu'il y avait des formulations ambiguës. Quand on faisait relire à quelqu'un d'autre, il ne comprenait pas ce qu'on avait dans la tête. A force de le lire 10 fois, on finit par ne plus savoir ce qu'on a écrit. Et puis après c'est mouliné par le cabinet de l'urbaniste. Et quand ça ressort, nos instructeurs nous demandent ce qu'on a voulu dire, nous disent que ce qu'on a écrit ne veut pas dire ça et qu'on aurait dû l'écrire autrement. » Reste globalement satisfait de ce qui se réalise au regard des objectifs du POS.	Objectif de 1000 habitants « pour des effets de seuils », mais sans maîtrise réelle du terme de cet effectif « on n'a pas de boule de cristal ». Le Maire souhaite proposer un peut de logement social et suit pour cela les orientations du SCoT. Sous réserve de permettre l'assainissement des eaux usées pour ce type d'opérations, le Maire envisage une densification de certains secteurs, du « petit collectif », soit 4 habitations sur 1000m².	Le POS a peu évolué, même avec la révision engagée en 2000. « Avant pour 500 habitants on sortait sans problème quatre classes, maintenant il faut plutôt 650 habitants. Il y a moins d'enfants par famille et la population vieillit. D'où le logement locatif qui nous permet d'assurer un nombre d'enfant assez constant. »	Zones UB en périphérie, où les terrains sont à plus de 2000m², mais terrains à 800m² dans le centre bourg. L'objectif dans le PLU sera de moins réglementer les prescriptions architecturales afin de permettre des constructions plus modernes (notamment les toits plats ou le clin de bois). Pour densifier le Maire estime aussi qu'il faut désormais construire en limite et non plus imposer un recul de 3m, surtout sur des petites parcelles (c'est déjà le cas pour le dernier lotissement en date).

COMMUNES	Documents supra-communaux		Habitants			
	Information et regard sur le SCoT	**Autres directives : conséquences, information, mise en œuvre…**	**Origines / Profil**	**Attentes en matière d'urbanisme ou d'action communale.**	**Rapport à l'urbanisme et à la construction**	**Intérêt pour le document d'urbanisme communal**
ECARDENVILLE SUR EURE	Considère qu'il n'a pas d'impact sur les petites communes et adhère aux orientations choisies.	Protection des espaces naturels Ne se sent pas très accompagné. « Il faut aller à la pêche aux informations. »	Viennent des villages environnants selon le Maires « connaissent la campagne ».	Ceux qui râlent viennent de la ville, veulent tout comme la ville, mais c'est rare.	Pour les projets d'agrandissement, venue en amont à la Mairie. Pour les constructions nouvelles, le maître d'œuvre s'en charge. Peu de demandes pour les abris de jardins et autres, souvent fait sans autorisations « mais on laisse ». Les régularisations ne sont faites qu'en cas de vente.	
FONTAINE BELLENGER	Être en conformité avec le SCoT au niveau de la surface des terrains (pour lui le SCoT limite la taille des terrains à 1000m²). Ne le ressent pas comme une contrainte, tant qu'il n'a pas à faire pareil que dans les communes centres. Très critique sur l'urbanisation faite à Gaillon et Aubevoye, où « les gens sont les uns sur les autres ».	Pour l'adjoint, le Grenelle de l'Environnement a été intégré dans le PADD du PLU par le bureau d'étude. Avis contradictoire toutefois : - le Grenelle a été une contrainte pour la taille minimale des terrains, - le Grenelle a permis de justifier la limitation de l'urbanisation.	Les habitants venus ici travaillent dans la région, notamment Louviers (dans les laboratoires pharmaceutiques) et « on fait le choix de vivre à la campagne ». D'autres sont venus parce que le terrain était moins cher (pour les derniers lotissements), l'adjoint admet pour ceux-là que le choix est moins volontaire.	La préoccupation de l'adjoint est de s'occuper des gens qui vivent dans le village depuis plus de 20 ans et que les nouveaux arrivés dans les lotissements ne viennent pas gêner la quiétude locale.	L'adjoint déplore que les habitants ne les consulte pas en amont de leur projet de construction.	Les propriétaires terriens ont demandé à rendre urbanisables plus de terres lors de l'enquête publique. Mais avec le refus de participer au renforcement du réseau électrique pour viabiliser leurs futurs terrains à bâtir. Pas d'intérêt pour les autres habitants.
FONTAINE HEUDEBOURG	Certains points sont contraires aux objectifs de développement de la commune selon le Maire qui souhaite négocier avec la CCEMS à l'occasion de la transformation du POS : urbanisation limitée des hameaux (dents creuses), superficie des terrains à bâtir, limite d'urbanisation du centre bourg sur les coteaux protégés. Accepte l'obligation de réaliser du logement social mais reconnaît qu'il est facile de contourner cette contrainte imposée à partir d'un lotissement de 10 lots. Beaucoup de contraintes pour la gestion des eaux pluviales sur les parcelles qui agissent sur l'aménagement du lotissement. Le développement communal est aussi conditionné par l'assainissement des eaux usées et la réalisation d'un assainissement collectif, dont la compétence est désormais confiée à la CCEMS.	Se sent livré à lui-même en termes d'informations et effectue lui-même une veille réglementaire.	Nouveaux habitants venus des petites villes voisines avec un peu de moyens. Des jeunes locaux aussi qui ont construit sur le lotissement communal. Une population assez diversifiée en terme de revenus et d'activités par l'offre en grand terrain et le locatif. Assez de retraités aussi. "Mais je ne peux pas dire que l'on soit véritablement touché par les franges de la région parisienne. Il y en a mais on ne peut pas dire que ce soit une majorité."	Peu de demandes même en matière de transport communal (plus de transport depuis 10 ans entre le hameau de Botremare et le centre bourg). Les services de la petite enfance sont, selon le Maire, bien assurés, avec 6 places en halte garderie et un bon réseau d'assistantes maternelles.	Les autorisations sont déposées sans consultation en amont mais le Maire ne s'en soucie pas et préfère ensuite négocier pour arriver à ce qu'il souhaite, notamment en terme de division parcellaire. Pour les constructions, il préfère toutefois demander le complément aux pétitionnaires avant envoi à la DDTM et les gens réagissent parfois mal, estimant qu'on les dirige. Une trentaine de PC pour l'année 2012. Des régularisations sont parfois demandées « Il y en a qui font, d'autres non. On laisse tomber mais, cela reste une baisse de ressources pour la commune, il faudra malgré tout faire la déclaration fiscale. »	Peu d'intérêt lors de la réunion publique à l'occasion de la révision du POS. Peu de choses changeait, le Grenelle n'existait pas, malgré la loi SRU, des terres étaient ouvertes à l'urbanisation : «Ça ne dérange pas les gens de dire que leur terrain va être constructible. »

COMMUNES	Aménageurs Lotisseurs	Agricultures & agriculteurs			Présentation / connaissance / ressenti vis-à-vis de l'intercommunalité	DDTM	Autres communes	SAFER
		Impact et actions spatiales	Présence au conseil municipal	Cohabitation avec les habitants				
ECARDENVILLE SUR EURE	Obligation de travailler étroitement avec eux, pour éviter des opérations qui ne sont pas satisfaisantes aux yeux du Maire (à noter : pas de lotissements dans la commune depuis les années 1990).	Pas de fermes à Écardenville Pas de conflit avec ceux qui viennent exploiter. Volonté de protéger les captages en eau et donc de maintenir les cultures.			« Il faut que la commune garde son indépendance, c'est tout ce qui nous reste. » Par contre reconnaît l'accompagnement qu'ils offrent en termes d'actualités réglementaires.	Modification du POS en direct avec les services. Incohérences entre décisions sur les permis et prescriptions de la CCEMS en matière d'assainissement notamment poussent la commune à « faire le travail nous même ».	Des regroupements pour des actions spécifique sont effectives ou ont été envisagées tel qu'un SIVOS pour l'assainissement collectif, ou le regroupement scolaire mais pas pour l'urbanisme, c'est difficile de se mettre d'accord.	
FONTAINE BELLENGER		Pas de fermes à Fontaine Bellenger mais des terres exploitées. L'avis de l'adjoint rencontré sur les agriculteurs est partagé entre compréhension sur le fait qu'ils veulent récupérer de l'argent en vendant leurs terres et incompréhension sur le fait de dilapider l'héritage patrimonial pour leurs enfants. « Généralement, ceux qui veulent vendre leurs terres sont ceux qui se sont plus ou moins ratés en agriculture… »			Mauvaise connaissance du territoire intercommunal puisqu'il ne situe pas une commune citée pendant l'entretien alors qu'elle se trouve dans le périmètre de la CCEMS en vallée d'Eure.	La DDTM les a accompagnés dans l'élaboration du PLU autour de négociations serrées sur le règlement (terrain, emprise, implantation). Elle instruit aussi les permis ce qui leur permet de se détacher de responsabilités en cas de litiges.		
FONTAINE HEUDEBOURG	Les orientations données pour le dernier lotissement portent sur la taille des terrains. Le lotisseur a proposé de faire du Pass Foncier que la commune a accepté. Une réserve de terrain a été demandée pour permettre un élargissement de la voie départementale ou du carrefour, pour le reste, « ils nous ont fait quelque chose de propre donc on n'a pas à leur fixer ou à leur demander quoique ce soit. »	« L'agriculteur, c'est toujours bizarre. Ca dépend s'il est exploitant simple ou propriétaire exploitant. S'il est propriétaire exploitant, ça ne lui est pas désagréable de mettre ses terres à proximité de bâti existant en zone constructible. Il se sent moins concerné par la consommation de terres agricoles dans ces cas-là. Par contre, s'il est uniquement exploitant, il veut maintenir de toutes forces.»		Pas de réclamations particulières. Le Maire tempère et précise « il ne faut pas non plus râler dès qu'il y a une motte de terre sur la route. »	Tout au long de l'entretien le Maire a comparé les services proposés par sa commune à ceux des communes centres (Gaillon-Aubevoye) en estimant que malgré la différence d'habitants, l'offre était assez proche.	Services sollicités pour la révision du PLU. Porté à connaissance très clair sur « ce qu'il ne faut pas faire » puis les négociations et les conseils informels sont possibles pour tomber d'accord. « Ils existent encore, c'est déjà ça… Ils instruisent les PC. Récemment on nous a dit, "on manque de personnel, donc les PC seront tacites." Là, on se dit qu'on a intérêt à les regarder parce que s'il y a un problème ça risque de coincer. »		

COMMUNES	Profil						La commune			
	Sexe	Age	Date d'arrivée dans la commune	Mandat	Activité	Raison de l'engagement	Composition du conseil	Histoire et brèves communales	Spécificité de la forme urbaine Gestion du foncier et opérations d'urbanisme	Difficultés liées à l'urbanisme communal
GAILLON (unité urbaine de la CCEMS)	Homme	> 50 ans		3ème mandat consécutif, 1er mandat de Maire.				Gaillon est la petite ville de référence de la CCEMS (5000habitants). Elle dispose de commerces de proximité, d'un petit centre commercial, d'une piscine, d'un cinéma. Peu d'infrastructures médicales (le CHU de Vernon est à 20mn). Le château de Gaillon qui surplombe le centre ville rend exigible une grande partie du territoire à la validation des projets architecturaux et urbains par l'ABF.	Urbanisation par des ZAC, petits ensembles de logements collectifs des années 1970-1980. Lotissement communal excentré de la ville et à la marge, des opérations de lotissements privés. Proportion de petits collectifs assez importante, autour du centre ancien qui mériterait une réflexion de rénovation globale de son architecture. Aucune maîtrise foncière, en particulier sur la zone de 20ha urbanisables en périphérie de la ville, où il y a 6 propriétaires fonciers, une zone en bordure d'une départementale avec des contraintes de bruit importantes, et une zone inondable. Le PLU exige un projet d'ensemble sur l'emprise totale. Le Maire réclame un prix moyen d'achat pour tous les terrains, quelques soient leur nature et leurs contraintes Pour l'instant pas l'investisseur sur le projet refuse cette option. Un PUP est aussi en cours pour financer des équipements, de la voirie, des réseaux (pas encore bien défini).	Incompréhension entre le Maire et ses conseillers sur les stratégies d'urbanisation future. Pour le Maire : comment densifier le centre ville ? Maîtriser les découpages parcellaires et construire en hauteur. Pour les autres élus, construire des maisons avec petits jardins.
HEUDREVILLE SUR EURE	Homme	> 55ans	30 ans	1er mandat de Maire en 2001. Déjà adjoint dans une autre commune auparavant.	Retraité kinésithérapeute en vallée d'Eure pendant 30 ans.		Toute la liste a été élue, en compétition avec la liste de l'ancien Maire.	Commune située en fond de vallée avec quelques hameaux dont un sur le plateau et un autre qui jouxte le tissu urbain de la commune voisine et construit par la création d'un lotissement dans les années 1970. Démographie de 1050 habitants. Il y avait 47 fermes il y a encore 50 ans et il n'en reste que 2 ou 3.	Pas de gros lotissements souhaités sur la commune qui feraient exploser le nombre d'habitants, bien que le Maire reconnaisse que ce type d'opérations lui a apporté du travail quand il était installé en tant que kiné. Le Maire exprime aussi une certaine critique sur « les maisons qui se ressemblent toutes » dans un lotissement et n'y est donc pas très favorable aussi pour cette raison. « Une commune qui meurt si on ne construit pas ». Un lotissement était prévu au POS sur un secteur réunissant plusieurs propriétaires fonciers. La Mairie avait fait toutes les démarches, mais n'a pas réussi à les réunir, les propriétaires ne se sont pas accordés, et désormais avec le PPRI, ce secteur n'est plus constructible et retournera en zone agricole. « Résultat ils ont tout perdu et ça passe en terres agricoles. Pas facile d'arriver à coordonner tout le monde ! Et on avait tout hein ! Tout était monté, il n'y avait plus qu'à accepter. »	Objectif de construire pour maintenir les classes (pas de regroupement en SIVOS).
LA CROIX SAINT LEUFROY	Homme	> 70ans	y est né	Maire depuis 28 ans + 1 mandat avant.	Retraité Agriculteur	Commune de naissance et de vie.	Peu d'anciens et beaucoup de nouveaux arrivants (-10 ans dans la commune).	Commune de 1100 habitants historiquement considérée comme une centralité en vallée d'Eure, pour ses commerces, ses services publics (Poste, Arsenal pompiers, médecins, infirmiers, kinés). École en regroupement pédagogique avec les communes de Cailly sur Eure et Écardenville sur Eure. Son emplacement géographique est stratégique, à égale distance des 4 villes qui l'entourent (Évreux, Pacy, Gaillon, Louviers). Ancien chef-lieu de canton où il y avait la gare, la perception, des usines qui amenaient 200-300 personnes, une abbaye et un curé.	Commune centre en vallée + hameaux, sur les coteaux et en bord de l'Eure (zone inondable). 4 lotissements d'initiative communale depuis 1990. Les trois premiers en régie, le dernier terrain a été vendu à lotisseur (seuls 1 maison a été construire et 9 logements locatifs aidés, restent environ 8 à 10 terrains à bâtir vierges). Acquisition de terrains en utilisant le droit de préemption. Sur le dernier lotissement demande plus présente de prévoir un aménagement paysager des espaces publics.	Population vieillissante, faire venir des jeunes en offrant du locatif et de l'accession. Peu de vente dans l'ancien et peu de mouvement dans les lotissements.

Nota : Les entretiens se sont déroulés en 2012, l'article 5 du règlement écrit du PLU était encore valide.

COMMUNES	Document d'urbanisme communal						
	Nature	**État d'avancement**	**Bureaux d'études (BE) en charge de l'élaboration du PLU**	**Regard sur le rôle du document**	**Stratégies pour l'urbanisation nouvelle**	**Retour sur les années précédentes**	**Spécificités du règlement du document**
GAILLON (unité urbaine de la CCEMS)	PLU	Approuvé 2 mois avant les élections communales. M. le Dilavrec, actuel Maire, mais avant simple conseiller était contre ce projet. Le motif principal de ce désaccord porte sur une zone à urbaniser de plus de 20 ha en périphérie de la commune.	Bureau d'étude en urbanisme implanté à Rouen, rencontré dans le cadre des entretiens. Elabore des documents d'urbanisme principalement pour des grandes et moyennes communes		L'idée du Maire est plutôt de densifier le centre ville, « monter en hauteur » plutôt que d'urbaniser en périphérie, mais les conseillers ne semblent pas le suivre et souhaitent plutôt réaliser des maisons individuelles avec 300m² de jardin. Pour le Maire, construire des logements, ça ne concerne pas que l'habitat. Il faut penser les équipements, l'urbanisme, les déplacements, la qualité architecturale pour finalement se dire « tiens, j'aimerai bien habiter là ».	Le PLU tel qu'il est actuellement élaboré ne va pas dans le sens de la protection des terres agricoles. Le projet de zone AU en périphérie demeure. « Parce que je trouve qu'en habitant là-bas, j'imagine qu'on doit avoir du mal à considérer qu'on habite Gaillon." Il faudrait le modifier et actuellement c'est par la négociation que les projets sont modifiés ou arrêtés.	Zone AU de 20ha en périphérie de la ville.
HEUDREVILLE SUR EURE	POS	PLU en cours d'élaboration. Approbation prévue fin 2013.	Pour le POS : élaboré avec la DDTM (même interlocuteur rencontré dans le cadre des entretiens). Pour le PLU en cours : bureau d'étude local, rencontré dans le cadre des entretient (idem Autheuil Authouillet, La Croix Saint Leufroy)		Objectif du PLU est d'ouvrir de nouvelles terres à l'urbanisation car le PPRI dont les premières prescriptions datent de 2003 a généré de nouvelles contraintes et a rendu le POS difficilement applicable (des terrains autrefois constructibles ne le sont plus aujourd'hui). Avec ces prescriptions, le SCoT et la configuration du village, l'urbanisation se fera aussi dans certains hameaux. Continuer le rythme actuel d'urbanisation de 2 – 3 maisons par an (qui correspond au quota imposer par le SCoT) en « bouchant les dents creuses » et proposer un peu de locatif pour permettre aux jeunes et aux anciens de rester sur la commune. (ressent ici la forte incitation de l'Etat). Ne pas trop faire évoluer la démographie pour éviter de nouvelles infrastructures et équipements communaux.	La taille minimale des terrains à bâtir dans certains hameaux étaient excessive : 5000m² ou 3000m² pour d'autres.	
LA CROIX SAINT LEUFROY	PLU (2007)	Approuvé	Bureau d'étude local, rencontré dans le cadre des entretient (idem Autheuil Authouillet, Heudreville) Choix par réputation locale.		Poursuivre le développement de la commune pour maintenir son potentiel. Objectif 1500 habitants dans 10 ans.	POS précédent datait de 1982. Encore quelques incohérences : accès de la zone artisanale, exploitation agricole du bourg qui n'est plus en activité,... donc révision du PLU en réflexion.	Urbanisation nouvelle dans le village centre. Suppression de zones à bâtir dans les hameaux et prévu dans le POS précédent. Dents creuses à combler dans le hameau en bord de l'Eure et en périphérie du village-centre. Pas de surface minimale pour les terrains à bâtir même si il n'y a pas encore l'assainissement collectif sur la commune. Zone artisanale existante à développer. Station d'épuration intercommunale à construire et exploitation agricole dans le centre du village à reconvertir.

COMMUNES	Documents supra-communaux		Habitants			
	Information et regard sur le SCoT	**Autres directives : conséquences, information, mise en œuvre…**	**Origines / Profil**	**Attentes en matière d'urbanisme ou d'action communale.**	**Rapport à l'urbanisme et à la construction**	**Intérêt pour le document d'urbanisme communal**
GAILLON (unité urbaine de la CCEMS)	Pour le Maire, le territoire doit profiter de l'axe Seine pour favoriser son développement. La question des transports lui semble primordiale, à la fois pour les courtes distances (faire en sorte que les gens ne prennent plus leur voiture pour parcourir les 2 km jusqu'à la gare par exemple) et les grandes distances, en améliorant l'accessibilité et les temps de transports (collectifs et individuels). Ensuite la question de l'habitat lui est aussi importante et il plaide pour que l'effort soit porté sur toutes les communes du territoire, pas seulement celles du centre, à travers des petites opérations modestes et du locatif social qui permettraient une rotation et de maintenir les écoles localement.	Zones Natura 2000 et zones inondables. Travail avec un réseau d'acteurs publics et privés pour permettre l'extension du golf sur un secteur de ce type. La discussion de tous ces acteurs ensemble a permis de concrétiser le projet alors qu'au début celui-ci semblait compromis par les protections opérées sur les espaces naturels.	Nouveaux habitants arrivant du département, voire même des environs de Gaillon pour des populations vieillissantes à la recherche de services de proximité. Peu d'arrivants de la région parisienne. Aucun intérêt pour l'urbanisme sauf quand ça les touches directement, en tant que voisin ou propriétaire.			
HEUDREVILLE SUR EURE	La mise en œuvre du PLU est aussi l'occasion de se rendre conforme vis-à-vis du SCoT. Vécu comme un contrainte, le Maire utilise le terme de règlement pour en parler (alors que ce ne devrait être que des orientations). Il s'estime bloqué entre le PPRI qui interdit l'urbanisation en vallée et le SCoT qui impose de protéger les coteaux.	Le PPRI semble très contraignant pour le même et même incohérent avec la réalité du terrain. Estime que l'État les incite à réaliser du locatif dans la commune.				Réunion avec les propriétaires terriens pour préparer le PLU. Pas encore de manifestations ni de réactions car rien n'est vraiment bien défini.
LA CROIX SAINT LEUFROY	Actualisation du PLU nécessaire pour être en compatibilité avec le SCoT et le PPRI. Désaccord sur certaines zones à urbaniser, et sur certaines définitions de termes (coteau par exemple).	PPRI assez excessif. Gazoduc dans les coteaux qui limite aussi l'urbanisation. Questionnements relatifs au Grand Paris. "je vais à la pêche aux informations."	Cadres moyens. Profil a évolué avec la transformation de l'activité locale (plus beaucoup d'industries).	Pas d'exigences particulières, la commune est bien dotée en équipements. "Comme il y avait moins de déplacement que maintenant, je dirai que même s'il y avait moins de population, il y avait plus de monde."	Au vu des contraintes sur la commune (PPRI et ABF), les habitants se manifestent en amont de leur projet. Mais l'intérêt n'est présent que s'ils ont un besoin. Beaucoup de souplesse vis-à-vis des non-conformité. Pas de moyens pour la commune de faire respecter le PLU. Mais peu de choses aberrantes	Ne ressent pas d'intérêt spéculatif sur le foncier de la part des propriétaires terriens, seuls à s'intéresser au PLU.

COMMUNES	Aménageurs Lotisseurs	Agricultures & agriculteurs			Présentation / connaissance / ressenti vis-à-vis de l'intercommunalité	DDTM	Autres communes	SAFER
		Impact et actions spatiales	Présence au conseil municipal	Cohabitation avec les habitants				
GAILLON (unité urbaine de la CCEMS)	Pour le Maire, ils ne comptent que sur la spéculation pour faire leur projet. Les tarifs d'achat du foncier sont peu adaptés à la réalité du marché (les propriétaires font monter les prix et vendent au plus offrant). Les logements proposés ensuite à l'issue de ces opérations ont des loyers qui sont bien au-dessus du marché et qui ne se louent pas (la ville dispose de beaucoup de logements sociaux)	Les agriculteurs propriétaires fonciers peuvent être contents du classement de leurs terres en zones U ou AU. Pour les exploitants, souvent ils sont contre, parce que leur outil de travail est menacé. Plus de fermes dans la commune. Seule reste la grange Dîme mais les propriétaires ne sont plus des agriculteurs et un projet de reconversion est en cours, ce qui suscite là aussi dans ce sens, des réactions du voisinage. Le projet suscite aussi l'intérêt de la DDTM. Des réunions collectives de travail sont donc organisées. Le Maire envisage aussi des réunions d'informations pour le voisinage, amis déplore aussi que cela va ralentir la mise en oeuvre du projet.			Le ressenti est fort vis-à-vis de la présidence de l'intercommunalité par la commune voisine. A propos de la CCEMS : « Je pense que c'est une bonne chose à condition d'être à la manœuvre… » Développe le sentiment selon lequel toutes les communes ne sont pas logées à la même enseigne, selon les relations entretenues avec le président. Aimerait développer des projets de territoire sur sa commune mais semble restreint par l'omniprésence du président de la CCEMS.		Regrette l'absence de rapprochement avec la commune limitrophe d'Aubevoye, dont le Maire est aussi président de la CCEMS, apparemment du à des relations humaines difficiles plus qu'à l'absence de projets communs. Regrette le fait que les autres communes de la CCEMS ne s'engagent pas plus notamment pour rééquilibrer les populations sur le territoire intercommunal.	
HEUDREVILLE SUR EURE		Il y avait une diversité d'espaces naturels qu'aujourd'hui il n'y a plus du fait de la disparition des fermes. « Avant les dents creuses, dans les hameaux, il y avait des prés, des vergers, des pâtures, …des élevages, des petites fermettes… Mais là maintenant, ils ne vont pas cultiver ½ ha en plein milieu d'un hameau, c'est un trop petite surface. » Les agriculteurs restant ne sont pas forcément des propriétaires terriens.		Pas de problématiques réelles.			Porte une regard critique sur les quelques communes de la vallée qui se sont développées ces dernières années en réalisant des lotissement d'une dizaine de maisons, qui transforme la physionomie du village.	
LA CROIX SAINT LEUFROY		Il y a 2 fermes dans le bourg et quelques unes dans les hameaux. Tous sont propriétaires exploitants mais de moins d'agriculteurs vivent dans la commune.	Le Maire qui est aussi le seul agriculteur-propriétaire foncier de la commune.	"Comme ils ne sont pas présents, il y a moins de respect, leur comportement est différent. Par exemple, cela ne les dérange pas d'épandre des boues quand il fait chaud et que ça amplifie les odeurs. Comme ils n'habitent pas là, ils ne subissent pas ces désagréments." Mais selon lui peu de gêne car le travail agricole est désormais rapide avec les engins.	Difficile d'accepter la prise de compétence de plus en plus forte de la part de la CCEMS (instruction des PC, et bientôt, urbanisme). Reste à la commune la gestion du quotidien. "Le Maire est dépouillé de ses compétences". De moins en moins de membres au conseil communautaire donc de moins en moins de représentativité pour les petites communes.	Ressenti que le service est de moins en moins bien reçu.	"Il y a une sorte de jalousie communale."	

Annexe 4 : Tableau d'analyse chronologique du cadre législatif

Clé de lecture

En blanc : les références législatives du niveau national utilisées pour la thèse

En encadré : les grandes lignes des politiques internationales

En gris clair : les transformations structurantes du cadre législatif par la création de nouveaux codes juridiques ou de nouveaux organismes publics dédiés.

Nature de la référence législative	Date de signature	Outil créé	Objectif	Niveau de l'action	Code concerné	Source / Citations d'articles (depuis le site www.legifrance.fr)
Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux	22/07/1960	Parcs nationaux Décret d'application en date du 1er mars 1967.	Protection d'un territoire communal ou intercommunal d'intérêt spécial.	Niveau national	Code rural ancien	Article 1er : La conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution (...). Paul HOUÉE, Les politiques de développement rural. Des années de croissances au temps d'incertitude, Paris, Inra-Economica, 1996 (1ère édition 1989). Chronologie pp 309-314.
Loi n°60-808 d'orientation agricole	05/08/1960	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Article 15	Modernisation de l'activité agricole. Remembrement rural. Installation de jeunes agriculteurs	Niveau national Niveau départemental pour les SAFER	Code rural ancien	Article 13 modifiant le chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code rural et apportant une définition de l'aménagement foncier : L'aménagement foncier agricole et rural a pour objet (…) d'assurer une structure des propriétés et des exploitations agricoles et forestières conforme à une utilisation rationnelle des terres et des bâtiments, (...) L'aménagement foncier est réalisé notamment par : - une nouvelle répartition parcellaire des terres et des bâtiments au moyen du remembrement , (...) ; - l'exécution de travaux d'infrastructures nécessaires à l'aménagement des terres,(...) ; - la mise en valeur des terres incultes et récupérables et le boisement ; - l'encouragement aux diverses formes de groupements volontaires de propriétés et d'exploitations, ainsi qu'à l'agrandissement des exploitations non rentables. www.safer.fr www.agter.org Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Décret n°60-1219	19/11/1960	Comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (CIAT)	Anticipation des actions politiques en matière d'aménagement	Niveau national		Article 1er : Il est institué auprès du Premier ministre un comité interministériel permanent chargé d'examiner les problèmes généraux de l'action régionale et de l'aménagement du territoire en vue de préparer en ce domaine les décisions du Gouvernement (...). Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Loi n°62-848 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, à la juridiction d'expropriation et au mode de calcul des indemnités d'expropriation	26/07/1962	Zones d'Aménagement Différé (ZAD) Zones à urbaniser en priorité	Encadrement de l'action foncière de la commune	Niveau communal	Code l'Urbanisme et de l'Habitation	Article 1er : « Des zones à urbaniser en priorité sont créées (...). Article 7 : Peuvent être créées, dans les mêmes formes que les zones à urbaniser en priorité, des zones d'aménagement différé concernant notamment des secteurs urbains à créer ou des secteurs urbains à rénover.

Loi n°62-933 complémentaire à la loi d'orientation agricole	08/08/1962	Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles. Droit de préemption institué pour les SAFER	Réorganisation / Régulation de l'activité agricole	Niveau départemental	Code rural ancien	Article 7 : Il est institué au profit des SAFER (…), un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole. Ce droit s'exerce en vue : 1° de favoriser la réalisation de l'équilibre des exploitations agricoles existantes (…) 2° de contribuer à la constitution de nouvelles exploitations agricoles équilibrées ; 3° d'éviter la spéculation foncière et de sauvegarder le caractère familial de l'exploitation agricole. » Article 26 « En vue d'accélérer, pendant une période de douze années, l'amélioration des structures des exploitations agricoles et de donner aux agriculteurs les moyens d'améliorer la rentabilité de leurs exploitations, des crédits sont ouverts au ministère de l'agriculture, au titre d'un fonds dit « fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (...). Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Décret n° 63-112 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR),et fixant les attributions du délégué général	14/02/1963	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)	Coordination et mise en application des politiques d'aménagement du territoire menées par l'État	Niveau régional		Extrait du décret : « Cette délégation sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leur actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles : tâche intermédiaire, qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre. » Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Loi n°63-810 du 6 août 1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises dit loi Edgar Pisani	06/08/1963	Centres régionaux de la propriété forestière	Amélioration de la structure foncière et de la production des forêts privées	Niveau régional	Code forestier	Article 1 modifiant l'article 2 du code forestier : (…) Tout propriétaire exerce sur ses bois, forêts et terrains à boiser, tous les droits résultant de la propriété dans les limites spécifiées par le présent code (…). Il doit en réaliser le boisement, l'aménagement et l'entretien, en vue d'en assurer la rentabilité, conformément aux règles d'une sage gestion économique. Article 9 : En cas de coupe abusive non conforme (…) le propriétaire du fonds est passible d'une amende.
Loi n° 64-1245relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution	16/12/1964	Création des Agences de l'eau	Lutte contre la pollution des eaux et de leur régénération	Bassins hydrographiques métropolitains	Code rural ancien	Article 1er : Les dispositions du présent titre ont pour objet la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération, dans le but de satisfaire ou de concilier les exigences : - De l'alimentation en eau potable des populations et de la santé publique ; - De l'agriculture, de l'industrie, des transports et de toutes autres activités humaines d'intérêt général ; - De la vie biologique du milieu récepteur et spécialement de la faune piscicole ainsi que des loisirs, des sports nautiques et de la protection de sites ; - De la conservation et de l'écoulement des eaux. www.lesagencesdeleau.fr www.eau-seine-normandie.fr
Loi n° 64-1278 de finances rectificative pour 1964	23/12/1964	Office National des Forêts (ONF)	Gestion des forêts publiques	Niveau national avec délégations locales	Code forestier	Article 1 : Il est institué un établissement public national à caractère industriel et commercial, (…) chargé (…) de la gestion et de l'équipement de celles des forêts appartenant) l'État (…) ainsi que des terrains à boiser ou à restaurer appartenant à l'État (…). L'établissement est chargé en outre d'assurer la mise en œuvre du régime forestier dans les autres bois, forêts et terrains soumis à ce régime. www.onf.fr
	01/01/1966	Création du Ministère de l'équipement confié à Edgar Pisani				Paul HOUÉE, *op. Cit.*

Décret n°67-158 instituant des parcs naturels régionaux	01/03/1967	Parcs Naturels Régionaux (PNR)	Aménagement et gestion du territoire concerné	Niveau communal et intercommunal		Article 1 : Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classée en « parc naturel régional » lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repose des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser (...). www.parcsnationaux.fr Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Loi n°67-1253 d'orientation foncière	30/12/1967	Plan d'Occupation des Sols (POS) Schéma Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) Renforcement des actions des Associations Foncières Urbaines Taxe d'urbanisation Taxe locale d'équipement	Planification urbaine Urbanisme opérationnel	Niveau communal et intercommunal	Code de l'urbanisme et de l'habitation Code rural	Article 1er : Les prévisions et règles d'urbanisme s'expriment par des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et par des plans d'occupation des sols. Schémas et plans peuvent concerner des communes ou des parties ou ensembles de communes. Article 7 : Le propriétaire peut, à tout moment, résilier le bail sur les parcelles dont la destination agricole peut être changée, en application des disposition d'un plan d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé. Article 8 : L'État, les collectivités locales (…) sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, (...). Article 16 : (…) Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains (...). Article 61 : Une taxe d'urbanisation assise sur la valeur des terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis situés à l'intérieur de la zone urbaine est instituée au profit des communes dont le plan d'occupation des sols aura été rendu public. (...). Article 62 : Une taxe locale d'équipement, établie sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature est instituée (…) au profit de la commune (…). Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Loi n°69-1160 de finances rectificative pour 1969	24/12/1969	Taxe sur les défrichements	Protection des petites propriétés forestières contre le déboisement	Niveau communal	Code forestier	Article 11 modifiant l'article 157 du code forestier : Aucun particulier ne peut user du droit d'arracher ou de défricher ses bois sans avoir préalablement obtenu une autorisation administrative (...).
Décret n°70-487	08/06/1970	Plan d'Aménagement Rural (PAR)	Premier essai de développement et d'aménagement d'un territoire en milieu rural, en favorisant les activités agricoles et non agricoles, dont le tourisme.	Niveau cantonal (- de 10 000 habitants)		Article 1 : Les plans d'aménagement rural ont pour objet de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires, à vocation rurale (...). Article 5 : Le plan d'aménagement rural comporte : a) l'analyse de la situation dans le territoire et celle des évolutions probables ; b) des propositions d'orientation en ce qui concerne : Les activités agricoles et forestières et, le cas échéant, la transformation et la commercialisation des produits agricoles et forestiers ; Les autres activités non agricoles ou forestières : industrie, commerce, artisanat, loisirs en particulier La protection et la mise en valeur des ressources naturelles de l'espace et du paysage rural à des fins autres que de production, en vue d'assurer notamment les équilibres physiques et biologiques nécessaires et des cadres de vie satisfaisants ; L'affectation des sols aux activités et fins ci-dessus mentionnées ; L'organisation du territoire, notamment en ce qui concerne le rôle des centres mentionnés à l'article 1er et des autres lieux habités, ainsi que les caractéristiques générales des services et équipements. Le plan doit être établi compte tenu de la situation démographique et des perspectives souhaitables de son évolution. Michel VILAIN, "L'expérimentation administrative en aménagement rural." *In: Revue française de science politique,* 30e année, n°5, 1980. pp. 959-984. Paul HOUÉE, *op. Cit.*

Décret n° 70-488	08/06/1970	Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) : Regroupement local d'agriculteurs souhaitant intervenir ensemble sur le foncier (desserte, échanges…).	Restructuration du foncier agricole	Échelle parcelle		Article 1 « Les opérations groupées d'aménagement foncier agricole tendant à améliorer la structure foncière et l'organisation des exploitations agricoles et forestières ou les conditions de la vie rurale (...) » Le décret n° 70-488 du 8 juin 1970 a été abrogé et codifié aux art. R. 345-7 et s. du code rural. www.agter.org
	01/01/1971	Création du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement confié à Robert Poujade				www.assemblee-nationale.fr Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Loi n°71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction	16/07/1971	Contrat de promotion immobilière	Encadrement des relations entre les promoteurs immobiliers et les maîtres d'ouvrage	Échelle du bâtiment	Code Civil	Le Titre IV de la loi définit le contrat de promotion immobilière « Le contrat de promotion immobilière est un mandat d'intérêt commun par lequel une personne dite « promoteur immobilier » s'oblige envers le maître ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ainsi qu'à procéder elle-même ou à faire procéder, moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques, administratives et financières concourant au même objet (…). » Pierre BOURDIEU, Salah BOUHEDJA, Rosine CHRISTIN, Claire GIVRY, "Un placement de père de famille", *in Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 81-82, mars 199, pp. 6-33.
Loi n°71-581 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière	16/07/1971	Encadrement de la surface minimum pour construire dans les POS. Permis de construire obligatoire pour toutes construction Zones d'Aménagement Différé (modification)	Faciliter les opérations d'urbanisme et notamment de logement Préciser l'action foncière en précisant l'objectif des ZAD	Niveau communal	Code de l'urbanisme et de l'habitation	Article 1er : Les Plans d'occupation des sols ne peuvent interdire: a) d'édifier sur tout terrain d'au moins1000 mètres carrés desservi par une voir ouverte à la circulation publique et un réseau collectif de distribution d'eau potable mais non desservi par un réseau collectif d'égouts une construction à usage d'habitation dont la superficie de planchers développée hors œuvre telle qu'elle est calculée en application des règlements relatifs aux coefficients d'occupation des sols est au plus égale au dixième de la surface du terrain sans pouvoir excéder 250 mètres carrés. b) d'édifier sur tout terrain d'au moins 4000 mètres carrés desservi par une voie ouverte à la circulation publique mais non desservi par des réseaux collectifs de distribution d'eau potable et d'égouts une construction à usage d'habitation dont la superficie de planchers développée hors œuvre définie comme il est dit ci-dessus ne peut excéder 250 mètres carrés (...).
Loi n°71-588 sur les fusions et regroupements de communes	16/07/1971		Fusion et regroupement de communes pour réorganiser le découpage administratif, action menée au niveau départemental dans le cadre d'un plan de fusions et de coopérations intercommunales	Niveau communal et départemental	Code des Communes	Article 1er : (…) il sera procédé dans chaque département et dans les conditions prévues à l'article suivant, à un examen des caractéristiques de chaque commune, aux fins de déterminer : - Les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement ; - Les agglomérations et les communes situées hors des agglomérations dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et ressources des communes composantes ; - Les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes. Article 2 : Au vu d'un projet établi par une commission d'élus spécialement constituée à cet effet dans chaque département, le préfet dresse pour l'ensemble du département (…) un plan de fusion de communes à réaliser et des autres formes de coopération intercommunale à promouvoir.
Loi n°72-535 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure	30/06/1972	Distinction du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation				Article 2 : Il sera procédé, dans les conditions et dans les limites déterminées à l'article Ier, sous les noms de code de l'urbanisme et de code de la construction et de l'habitation, à une refonte de la codification qui a été effectuée en exécution de la loi n°53-508 du 23 mai 1953, sous le nom de code de l'urbanisme et de l'habitation et qui a reçu force de loi en vertu de la loi n°58-346 du 3 avril 1958.
	1972	1er sommet de la Terre à Stockholm en 1972 : conférence des Nations unies sur l'environnement humain (CNUEH) Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)		Niveau international		NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), La maison individuelle : vers des paysages soutenables ? Editions de La Villette, coll. « Etudes et recherches », Paris, 2012, 298 p.
	1972	Publication du rapport *Limits to Growth*, du Club de Rome		Niveau international		MEADOWS Donella H., MEADOWS Dennis L., BEHRENS III Jorgen Randers William W., Limits to Growth, New York, Universe Books, 1972, 211 p.

Décret n° 73-1023 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme	08/11/1973	Règlement National d'Urbanisme Espace Boisé Classé (EBC)	Réorganisation de la partie réglementaire du code de l'urbanisme Protection des arbres et massifs boisés	Niveau communal	Code de l'urbanisme Code forestier	Article L130-1 du code de l'Urbanisme : « Les plans d'occupation des sols peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils soient soumis ou non au régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements (...)"
Loi n°75-602 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	10/07/1975	Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres	Protection et sauvegarde par acquisition foncière	Niveau national	Code de l'urbanisme	Article 1er : Il est créé, sous le nom de « Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres » (...).Cet établissement a pour mission de mener, dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectare, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique et ce, après avis des conseils municipaux intéressés (...).
Loi n°75-1328 portant réforme de la politique foncière dite loi Galley	31/12/1975	Plafond légal de densité + versement résultant du dépassement du plafond légal de densité s'appuyant sur le coefficient d'occupation des sols Précision sur la fiscalité des ZAC Zones d'intervention foncière pour les communes de plus de 10 000 habitants.	Etablit un rapport entre propriété du sol et droit à construire dans le code de l'urbanisme (nouveaux articles du code de l'urbanisme) et réglemente les densités maximales des constructions par un encadrement fiscal (nouvel élément de fiscalité pour les collectivités). Concerne toutes opérations de construction (permis de construire) ou d'urbanisme (ZAC, rénovation urbaine, ...)	Niveau communal	Code de l'urbanisme	Article 2 : Il est inséré dans le code de l'urbanisme un article L.112-1 ainsi rédigé : "Art. L 112-1 - Le droit de construire est attaché à la propriété du sol. Il s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol. Le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction est ou doit être implanté définit la densité de construction. Une densité égale à 1 constitue la limite légale de densité (...). Au-delà de cette limite, appelée "plafond légal de densité" l'exercice du droit de construire relève de la collectivité dans les conditions fixées par les dispositions du présent chapitre (...).
Loi n° 76-629 relative à la protection de la nature	10/07/1976	Études d'impact Réserves naturelles	Protection des espèces animales et du milieu naturel Mesures compensatrices si possible (caractère non obligatoire de la mesure).	Niveau national	Code rural ancien	Article 1 : La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux (...). Article 2 : Le contenu de l'étude d'impact comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement (...). Laurent PIERMONT & Philippe THIEVENT « La compensation écologique : « Si possible », selon la loi de protection de la nature de 1976. Une obligation, pour nous », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2012, n°68, pp. 72-76. Jean UNTERMAIER « Une innovation durable : la protection de la faune et de la flore dans la loi du 10 juillet 1976 », *in Revue juridique de l'environnement,* Vol. 41, n°4, 2016, pp. 647-663, p. 648.
Loi relative aux structures de regroupement favorisant la solidarité intercommunale au sein des contrats de pays (la loi n'est pas disponible sur le site legifrance)	12/07/1976	Contrats de Pays	Regroupement intercommunal Actions et innovations voulues pour dynamiser les zones rurales.	Niveau intercommunal		Emmanuelle BONERANDI, "Les pays ont dix ans ... retour sur expérience", *Geoconfluences,* consulté le 06/02/2016 www2.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/ Paul HOUÉE, *op. Cit.*
Loi n° 76-663 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement	19/07/1976	Installations soumises à autorisation, à déclarations ou installations classées	Protection de l'environnement vis à vis de risques industriels	Niveau national		Article 1er : Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments (...).

Loi n°76-1285 portant réforme de l'urbanisme	31/12/1976	Périmètres sensibles, taxe espaces verts Réforme du RNU Établissement publics et sociétés d'économie mixte	Éviter le mitage dans les territoires non dotés de documents d'urbanisme. Harmonisation des protections et des normes, articulation des actions et coordination des services en faveur de la protection des espaces naturels. Doter les collectivités d'organismes dédiés aux opérations d'urbanisme et de logement	Niveau communal	Code de l'Urbanisme	Temps forts de la loi : Chapitre I, article 1 : application du RNU à toutes les communes non dotées d'un POS. Chapitre II, article 7 : participation, à leur demande, des chambres d'agriculture à l'élaboration des documents d'urbanisme. Chapitre IV, article 30 : création de la taxe sur les espaces verts pour les constructions réalisées dans les périmètres sensibles (sauf exceptions), pour financer l'acquisition foncière d'espaces naturels par le département ou le conservatoire du littoral. Chapitre VII: création des établissements publics et des sociétés d'économie mixtes pour mener au nom de la collectivité des opérations d'urbanisme et de logement. ARROU-VIGNOD Michel (dir.), Sauvegarde des espaces naturels, Actes du colloque éponyme des 2 et 3 octobre 1979, Marly, Centre de recherche et de rencontres d'urbanisme, 1980, 155 p
Loi n°77-2 sur l'architecture	03/01/1977	Création des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement. Création de l'Ordre des architectes (niveau régional et national)	Déclare l'architecture d'intérêt public - Obligation de recours à l'architecture (sauf exceptions) Responsabilise instructeur des autorisations pour le respect de cet objectif Organise la profession et réforme le code de l'urbanisme au niveau des dispositions relatives à l'architecture.	Pour l'action: niveau local Pour l'organisation de la profession : niveau national	Code l'urbanisme Code de la Construction et de l'Habitation	Article 1er : L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt.
Loi n°80-502 d'orientation agricole	04/07/1980	Renforcement du rôle de la SAFER dans le contrôle des prix de vente (art. 27)	Productivité et compétitivité de l'activité agricole. Installation de jeunes agriculteurs Organisation économique de la profession Cohérence urbanisme et protection des terres agricoles (politique foncière)	Niveau national et régional	Code rural	Article 1er : La politique agricole mise en œuvre en application des dispositions de la présente loi a pour objectifs, en conformité avec les principes de la politique agricole commune : - de promouvoir le développement de l'agriculture, secteur essentiel au maintien des équilibres économiques et démographiques de la nation ; - d'améliorer le revenu et les conditions de vie des agriculteurs (…) ; - d'accroître la compétitivité de l'agriculture et sa contribution au développement économique du pays en renforçant sa capacité exportatrice ; - de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs afin de stabiliser la population rurale et de contribuer à réaliser l'équilibre de l'emploi et l'aménagement harmonieux du territoire ; (...) Paul HOUÉE, *op. Cit.*
	1982	2ème sommet de la Terre Nairobi, Kenya Charte mondiale pour la nature adoptée par les Nations Unies		Niveau international		NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), *op. Cit.*
	1982	Inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.	Identification et description des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation.	Niveau national et régional		NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), *op. Cit.* https://inpn.mnhn.fr/programme/inventaire-znieff/presentation
Loi n°82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	02/03/1982		Suppression de la tutelle administrative et financière de l'État pour la commune, le département mais maintien d'un contrôle financier Définition et rôle des conseils général et régional et de l'État à ces deux niveaux Élargissement des établissements publics régionaux	Multi scalaire	Code des communes	Titre Ier : Des droits et libertés de la commune. Chapitre I relatif à la suppression de la tutelle administrative, chapitre II relatif à la suppression de la tutelle financière. Titre II : Des droits et libertés du département Titre III : Des droits et libertés de la région

Loi n°82-653 portant réforme de la planification	29/07/1982	CPER (Contrat de Plan) Depuis 2006 : contrat de Projets	Fixer et financer les stratégies de développement pour chaque région dans un rythme quinquennal (attribution d'un budget régional par l'État).	Niveau national et régional		Article 1er : Le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre (...). Article 14 : Le plan de région détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation. Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'État, d'autres régions, les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou tout autre personne morale (...). Camille CLEMENT et Patricia ABRANTES, « Préserver les espaces agricoles périurbains face à l'étalement urbain. Une problématique locale ? », *in Norois*, n° 221, 2011, pp. 67-82.
Loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs dite loi LOTI	30/12/1982	Création de la SNCF le 1er janvier 1983	Mise en œuvre d'une politique globale des transports pour permettre à tous une mobilité, quel que soit le territoire concerné. Tous les modes de transports sont concernés : ferré, fluvial, routier et aérien.	Envergure nationale pour la politique globale des transports		Article 1er : Le système de transports intérieures doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens. Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens (...).
Loi n°83-8 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État dite loi Defferre	07/01/1983	Transfert de compétences, compétences nouvelles des communes.	Les communes sont rendues actrices de la protection des milieux naturels (art. 37) Démultiplication des territoires compétents en matière d'aménagement du territoire	Niveau intercommunal et communal	Code de l'Urbanisme	Article 1er : Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie (...). L'article L.421-2-6 du code de l'Urbanisme est créé. "Le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement et en tant que de besoin des services extérieurs de l'État pour instruire les demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour statuer (...)."
Loi n°83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dite Loi Huguette Bouchardeau	12/07/1983	Enquêtes publiques lors de projets de grande envergure (au frais du maître d'ouvrage).	Préservation de l'environnement Information du public	Niveau communal		Article 1er : La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement (...). Article 8 : Le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, (...).
Loi n°85-30 relative au développement et à la protection de la montagne dite Loi Montagne	09/01/1985	Sans objet au regard des spécificités territoriales de notre terrain d'étude				
Loi n° 85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement	18/07/1985	Définition de l'aménagement et des modalités de concertation du public Taxe sur les espaces naturels sensibles Réforme de l'expropriation	Les compétences des communes en matière d'urbanisme diffèrent selon qu'elles soient dotées ou non d'un POS. Précise l'usage des outils d'aménagement définis par la loi LOF Rend compétent les départements pour mener une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.	Niveau départemental	Code de l'Urbanisme	Article 1er : En tête du livre III de la première partie (législative) du code de l'urbanisme sont insérés (...) : *Art. L.300-1* - Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels . L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou des ces opérations (...). Titre II : sur la réforme des instruments fonciers Titre IV : sur la perception de la TLE

Loi n°85-1273 relative à la gestion, la valorisation et à la protection de la forêt	04/12/1985	Mise en œuvre de plans de gestion des forêts, publiques et privées Organisation des acteurs Encadrement du défrichement	La mise en valeur et la protection de la forêt française est reconnu d'intérêt générale, dans le cadre d'une politique forestière. Trois fonctions de la forêt sont citées : économique, écologique et sociale (dans cet ordre dans la loi).	Niveau national (mise en œuvre d'orientations régionales)	Code forestier	Article 1er : La mise en valeur et la protection de la forêt française sont reconnues d'intérêt général (…). Article 2 de la loi insère un titre préliminaire au code forestier : *Art. L.101* – La politique de mise en valeur économique, écologique et sociale de la forêt relève de la compétence de l'État.
Loi n°85-1496 relative à l'aménagement foncier rural	30/12/1985	Commissions d'aménagement foncier Réorganisation foncière	Définit l'aménagement foncier rural	Niveau départemental	Code Rural	L'article 1er remplace les chapitre Ier et Ier bis du titre Ier du livre Ier du code rural : *Art. 11er* – L'aménagement foncier rural a pour objet d'assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières (…). L'aménagement foncier rural s'applique aux propriétés rurales non bâties et, dans les conditions fixées par les dispositions législatives propres à chaque mode d'aménagement foncier, à des propriétés bâties. » L'article 2 intègre le chapitre 2 du titre Ier du livre Ier du code rural : *Art. 9* – La réorganisation foncière a pour objet d'améliorer l'intérieure d'un périmètre déterminé la structure des fonds agricoles et forestiers par voie d'échanges de parcelles et de mettre en valeur les terres incultes ou manifestement sous exploitées (…). » (soumise à enquête publique – article 10).
Loi n°86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral	03/01/1986	Sans objet au regard des spécificités territoriales de notre terrain d'étude				
	1987	BRUNDTLAND Gro Harlem, *Rapport Brundtland*, Oslo, Nations unies, 1987, 349 p. Ouvrage qui institutionnalise le terme *sustainable devleopment* dans les politiques publiques		Niveau international		
Décret n°89-805 portant codification et modification de textes réglementaires concernant la protection de la nature	27/10/1989	Constitution du Livre II du code rural intitulé "Protection de la nature" (deuxième partie: réglementaire).				
Loi n°90-1130 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	19/12/1990	Dissolution de l'Agence pour la qualité de l'air Création de l'ADEME, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie; l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets	Politique globale relative à l'énergie et l'environnement	Niveau national (avec délégations régionales)		Article 1er : Il est créé un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dénommé : « l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ». Cet établissement exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants : - la prévention et la lutte contre la pollution de l'air ; - la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation et la prévention de la pollution des sol ; - la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ; - le développement des technologies propres et économes ; - la lutte contre les nuisances sonores.(...)
Loi n° 91-2 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes	03/01/1991	Interdiction des véhicules motorisés sur tous chemins en dehors des voies classées dans le domaine routier	Protection des espaces naturels	Niveau communal	Code des communes	Article 1er : En vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'État, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur.
Loi n° 91-662 d'orientation pour la ville dite loi LOV	13/07/1991	Programme local de l'habitat (PLH) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) Établissements publics fonciers (EPF) Suppression des zones à urbaniser en priorité	Mise en œuvre du « droit à la ville » Implication des collectivités territoriales dans la construction de logements sociaux.	Niveau communal et intercommunal	Code de l'Urbanisme Code des communes	Article 1er : Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales (...). Romain MELOT, « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *in L'Année sociologique,* 2009 ,Vol. 59, pp. 177-199.

Décret no 91-1139 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement	04/11/1991	Fusion des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement (DRAE), des services régionaux d'aménagement des eaux, des délégations de bassin et des services hydrauliques centralisateurs = Création des Directions Régionales de l'Environnement (DIREN)				
	1992	Conférence de Rio organisée par les Nations unies en 1992 sur le développement et l'environnement, à l'origine notamment des Agendas 21. Adoption de la Convention sur la diversité biologique		Niveau international		Agnès FORTIER, « La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires ? », *in Études rurales,* n° 183, 2009, pp. 129-142, p.129. NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), *op. Cit.*
Loi d'orientation n°92-125 relative à l'administration territoriale de la République dite loi ATER ou loi Joxe.	06/02/1992		Permet aux collectivités de se regrouper pour améliorer l'organisation et l'offre de biens publics locaux en mettant en commun leurs ressources.	Multi scalaire, tous niveaux des collectivités locales	Code des communes	
Loi n° 92-3 sur l'eau	03/01/1992	Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)	Préservation de la ressource en eau, patrimoine commun de la nation Nouvelles attentes en matières de la qualité de l'eau. Obligation de justifier des dispositions prises pour préserver les ressources futures en eau.	Bassins hydrographiques métropolitains	Code de l'Urbanisme, Code rural	Article 1er : L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis (...). Romain MELOT, *op. Cit.*
Directive n° 92/43/CEE du Conseil des Communautés Européennes concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages	21/05/1992	Réseau Natura 2000 (zones spéciales de conservation afin de réaliser un réseau écologique européen cohérent)	conservation de la nature et des ressources naturelles en favorisant le maintien de la biodiversité Mise en œuvre de la Convention sur la diversité écologique adoptée au Sommet de Rio	Niveau européen		
Loi n° 93-24 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques dite loi Paysage	08/01/1993	Directives de protection et de mise en valeur des paysages sur des sites remarquables définis en concertation et non préservés dans le cadre de documents d'urbanisme. Compatibilité des doc. d'urbanisme avec ces directives. Insertion dans l'environnement obligatoire dans les documents graphiques du permis de construire.	Intègre les PR dans la préservation et la mise en valeur des paysages à travers le contenu de la charte (art. 2 de la loi). Préservation des paysages intégrée aux objectifs des documents d'urbanisme locaux (possibilité de zones protégées ou d'attentes spécifiques justifiées par le paysage - article 3 de la loi). La législation rend compte de la diversité des paysages et permet de cibler et de coordonner les actions Impose l'insertion paysagère des bâtiments agricoles (désormais disproportionnés).	Niveau national	Code Rural Code de l'Urbanisme Code des communes Code de l'expropriation	Article 1er : Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées et lorsque lesdits territoires ne sont pas l'objet de prescriptions particulières prises en application de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, l'Etat peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages. "Les directives paysagères – Bien que la formule proposée par la loi Paysage du 8 janvier 1993 ait finalement connu un succès mitigé, en raison par exemple de la complexité du dispositif d'adoption, les directives paysagères offrent un moyen sectoriel de gestion des paysages particulièrement lourd de conséquences. Le document s'impose en effet aux documents d'aménagement du territoire et/ou d'urbanisme locaux, en contraignant leurs autorités d'adoption à respecter les choix stratégiques de prise en compte des paysages retenus par la directive. Dans cette optique, les trames vertes sont précisément identifiées par le document et bénéficient de dispositions protectrices à valeur réglementaire". Source: Laure CORMIER, Arnaud Bernard De LAJARTRE et Nathalie CARCAUD, « La planification des trames vertes, du global au local : réalités et limites », *Cybergeo : European Journal of Geography, Aménagement, Urbanisme,* article 504, mis en ligne le 06 juillet 2010, URL : http://cybergeo.revues.org/23187. Consulté le 19 juin 2011, p. 4
	1994	Charte d'Aalborg ou anti-charte d'Athènes adoptée par les participants à la Conférence européenne sur les villes durables.		Niveau européen		

Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dite Loi Pasqua	04/02/1995	Directives Territoriales d'Aménagement (par modification de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme) Réintroduction de la notion de "pays" (articles 22, 23, 24).	Démultiplication des territoires compétents en matière d'aménagement du territoire. Première incursion du terme développement durable dans le code de l'urbanisme pour définir le rôle du Schéma national d'aménagement (article 2) et des Schémas Régionaux d'Aménagement (article 34) créés par cette loi. Mais loi et outils non suivis d'effet car ces schémas n'ont pas été mis en œuvre et ont été largement remaniés en 1999 par la loi Voynet.	Niveau intercommunal Bassin de vie Niveau nationale	Code de l'Urbanisme	Article 2 : Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable. TITRE II - DES PAYS Article 22 : I. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays. Lorsqu'un tel territoire dépasse les limites d'un seul département, les commissions départementales de la coopération intercommunale concernées constatent qu'il peut former un pays. TITRE V - DISPOSITIONS SPECIFIQUES A CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE Article 42 : - Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles (...) ". Emmanuelle BONERANDI, *op. Cit.* Laure CORMIER, Arnaud Bernard De LAJARTRE et Nathalie CARCAUD, *op. Cit.*
Loi n°95-74 relative à la diversité de l'habitat	21/01/1995	Critères quantitatifs, objectifs chiffrés de mixité sociale	Evaluation des besoins en matière de logement social et mesures de mise en œuvre pour équilibrer l'offre de logement social sur le territoire. Pour les communes de plus de 3500 habitants	Niveau national	Code de la construction et de l'habitation	Romain MELOT, *op. Cit.*
loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier	02/02/1995	Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) Inventaire départemental du patrimoine naturel	Renforcement de la protection de l'environnement Prise en compte des nuisances causées par les axes routiers sur l'environnement Passage d'une politique de protection civile et de traitement des catastrophes à une politique de gestion et de prévention des risques naturels Implique des objectifs de préservation et de restauration des fonctions et des qualités environnementales des écosystèmes facteurs de risque	Muli scalaire	Code de l'Environnement Code Rural	Article 16 : L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones (...). Romain MELOT, *op. Cit.* Catherine CARRE, « Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations », *Annales de géographie,* n°648, 2006, p. 133-153, p.134.
Loi n°96-987 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville	14/11/1996	Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) Zones de Revitalisation Rurales (ZRR)	Actions d'aménagement dédiées à des territoires identifiés selon leurs problématiques	Echelle territoriale (urbain ou rural)	Code de l'Urbanisme	

Loi n°96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie	30/12/1996	Plans régionaux pour la qualité de l'air Plans de protection de l'atmosphère obligatoire pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants Plan de Déplacements Urbains (PDU) obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants	Prévision de mesures visant à réduire les pollutions atmosphériques et prise en compte des plans de déplacements urbains	Multi scalaire	Code de l'Urbanisme	Titre II : Plans régionaux pour la qualité de l'air "qui fixe des orientations permettant, pour (...) de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. ." TITRE V - PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS Art. 14. - L'article 28 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs est remplacé par trois articles ainsi rédigés : << Art. 28. - Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Il doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe. Il couvre l'ensemble du territoire compris à l'intérieur du périmètre. Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements (...)." Romain MELOT, *op. Cit.*
	déc 1997	Signature du protocole de Kyoto qui entrera en vigueur en 2005 ayant pour objectif la réduction des émissions de sic gaz à effet de serre (le dioxyde de carbone (CO2); le méthane (CH4); l'oxyde nitreux (N2O); l'hydrofluorocarbone (HFCs); l'hydrocarbure perfluoré (PFCs); l'hexafluorure de soufre (SF6).		Niveau international		NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), *op. Cit.*
Loi n°99-533 d'orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire et portant modification de la loi LOADT dite loi LOADDT ou loi Voynet	25/06/1999	Agenda 21 Renforce la notion de Pays de la loi Pasqua de 1995. Notion de réseaux écologiques Schémas de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux (SSCENR).	Traduit les engagements nationaux pris dans le cadre du sommet de Rio en 1992 Renforce la notion de développement durable dans les politiques d'aménagement du territoire Renforce la participation citoyenne	Niveau intercommunal Niveau nationale	Code de l'Urbanisme	« la loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire de 19996 opère une première reconnaissance juridique de la notion de réseaux écologiques. Elle stipule que le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (...) devra identifier les réseaux écologiques. Il est prévu dans l'article 23 de cette loi que ce schéma devra identifier « les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser » Source : Marie BONNIN, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *in Natures Sciences Sociétés*, 2006, Supplément, pp. 67-69. « Les SSCENR "visent à informer les collectivités locales des stratégies de l'État concernant les territoires non bâtis répertoriant ces espaces selon les services qu'ils produisent (ressource naturelle, biodiversité, paysage). La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, en faisant référence à la mise en place d'un réseau écologique d'ici 2020, pose les bases juridiques de la prise en compte de la stratégie écologique paneuropéenne en France. [...] Toutefois, la portée juridique de ces schémas de services collectifs reste limitée. Ils ne s'imposent pas aux principaux documents d'urbanisme de planification urbaine (SCOT et PLU) qui sont le moyen d'action concret de la planification territoriale française.» Source : Laure CORMIER et Nathalie CARCAUD "Les trames vertes : discours et/ou matérialité, quelles réalités ?" Publié le 26/06/2009 sur Projet de Paysage - www.projetsdepaysage.fr

Loi n° 99-574 d'orientation agricole	09/07/1999	Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) - Titre 1er, article 4 Zones Agricoles Protégées (ZAP) Continuité des documents de gestion de l'espace agricole et forestier Introduction du concept de multifonctionnalité dans l'agriculture.	Renforce la participation des organisations / structures représentant l'activité agricole dans l'élaboration des documents d'urbanisme Vise à protéger certaines zones agricoles de la pression foncière préservation des milieux naturels et soutien aux activités agricoles	Niveau national et départemental	Code Rural Code de l'Urbanisme	"L'article 1er de cette loi précise que « la politique agricole (dont les principales dispositions concernent l'exploitation agricole) prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire en vue du développement durable » supprimé en 2002, pour restreindre le champ d'action de la multifonctionnalité non plus à l'ensemble de la politique agricole mais seulement au développement et à l'aménagement de l'espace rural pour lesquels l'implication des exploitants agricoles est indirecte". Source : Paul BONHOMMEAU, « Activité agricole, multifonctionnalité, diversification, pluriactivité, ...de quoi parle-t-on ? », in Pour, 2014/1, n° 221, p. 29-35, p.33-34) "les Zones agricoles protégées (ZAP) créées en France par la loi d'orientation agricole de 1999 permettant aux élus de mettre en place un zonage de protection foncière face à la vulnérabilité de certains espaces agricoles menacés par la périurbanisation. Au plan national, 14 ZAP ont été officiellement mises en place et une vingtaine sont en cours de discussion (situation 2012) (Vianey, 2012). Classées Servitudes d'utilité publique (SUP), elles ont aussi effrayé, par leur rigueur réglementaire, plus d'un élu". Source : Didier BOUTET & José SERRANO, « Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs. Quelques éléments de comparaison et d'analyse », *in Économie Rurale,* n° 338, novembre-décembre 2013, pp. 5-23, p.16.
Loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement	12/07/1999	Création des communautés de communes et communauté d'agglomération	Démultiplication des territoires compétents en matière d'aménagement du territoire	Niveau local		
	2000	Convention Européenne du Paysage à Florence (ratification par la France en 2006) Apporte une définition du paysage		Niveau européen		"Dans ce texte, une politique du paysage désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage (art. 1). Que les paysages soient remarquables, quotidiens ou dégradés (art. 2). Il s'appuie sur la définition « d'objectifs de qualité paysagère » avec les acteurs publics et privés locaux de la production des paysages matériels et immatériels." Source : Pierre Donadieu , "Quel bilan tirer des politiques de paysage en France?" publié le 26/06/2009 sur Projet de Paysage - www.projetsdepaysage.fr
Ordonnance n° 2000-914 relative à la partie Législative du code de l'environnement.	18/09/2000	Création du code de l'Environnement				

Loi n° 2000-1208 relative à la Solidarité et Renouvellement Urbains, dite loi SRU	13/12/2000	Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT, en remplacement des SDAU) Plans Locaux d'Urbanisme (PLU, en remplacement des POS) Réforme des cartes communales	Maîtriser le développement urbain et préserver les espaces naturels et agricoles Assurer la diversité des fonctions urbaines mixité sociale dans l'habitat Maîtriser les besoins de déplacement et la circulation automobile Renforce les compétences de l'intercommunalité	Echelle communale et interco.	Code de l'Urbanisme	Article 1er : (...) Les articles L. 121-1 et L. 121-2 [du Code de l'Urbanisme] sont ainsi rédigés : « Art. L. 121-1. - Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : « 1o L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ; « 2o La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; « 3o Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature (...)
Loi n° 2001-602 d'orientation sur la forêt	09/07/2001	Certification de conformité environnementale ou éco-certification, c'est-à-dire une certification de la gestion durable des forêts	Intègre le développement durable des forêts	Niveau local	Code Rural	Cette loi propose une certification de conformité environnementale ou éco-certification, soit une certification de la gestion durable des forêts (art. L13 et art. 26 modifiant le I de l'article L632-1 du code rural). Article 7 : souligne combien le chauffage au bois participe efficacement à la lutte contre l'effet de serre.
Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement	27/07/2001	Evaluation obligatoire de l'impact sur l'environnement dans les communes où se trouve un site Natura 2000		Niveau européen		Article 1er : La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.
	2002	4ème sommet de la Terre à Johannesburg		Niveau international		NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), *op. Cit.*
Loi n° 2003-590 Urbanisme & Habitat dite loi UH	02/07/2003		Assouplit la loi SRU, notamment les règles de préservation des espaces agricoles et naturels Organise la cohérence entre SCoT et PLU Met en place les orientations d'aménagement pour les zones à urbaniser	Niveau local	Code de l'Urbanisme	

Loi constitutionnelle n° 2005-205 relative à la Charte de l'environnement	01/03/2005	Approbation de la Charte de l'Environnement consacre le droit de l'environnement dans l'ordre juridique français en intégrant ses principes dans la Constitution.				Son préambule reconnait trois principes : - Les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ; - L'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel»; - La diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de production et de consommation et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; Ce texte reconnait l'environnement comme « patrimoine commun des êtres humains » (et non comme patrimoine commun de l'humanité), reconnaissant que les biens communs que sont l'air, eau, faune, flore, terre, paysage, la biodiversité font pour la France partie des biens publics mondiaux qui font l'objet d'un groupe de travail international
Loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux	23/02/2005	Périmètres de protection et de mise en mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) Règles d'éloignement différentes pour les bâtiments agricoles imbriqués dans la zone urbaine existante	Permet d'établir des zones de protection des espaces agricoles et naturels en milieu périurbain Précise le rôle des SAFER notamment dans l'aménagement du territoire plus généralement, au-delà de l'aménagement foncier rural. Partie sur les modalités de gestion des contrats des zones Natura 2000 Permet de déroger aux règles de droit commun pour l'implantation des bâtiments agricoles.	Niveau départemental	Code de l'Urbanisme Code Rural	Article 73 : Le chapitre III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme est ainsi rétabli : « Chapitre III Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains : « Art. L. 143-1. - Pour mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, (...). « Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé. (...) Article 79 : Le second alinéa de l'article L. 111-3 du code rural est remplacé (...) : « Dans les parties actuellement urbanisées des communes, des règles d'éloignement différentes de celles qui résultent du premier alinéa peuvent être fixées pour tenir compte de l'existence de constructions agricoles antérieurement implantées. Ces règles sont fixées par le plan local d'urbanisme (...). « Dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées en application de l'alinéa précédent, l'extension limitée et les travaux rendus nécessaires par des mises aux normes des exploitations agricoles existantes sont autorisés, nonobstant la proximité de bâtiments d'habitations. « Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, une distance d'éloignement inférieure peut être autorisée par l'autorité qui délivre le permis de construire, après avis de la chambre d'agriculture (...) ».

Loi n° 2005-781 de programme fixant les orientations de la politique énergétique dite loi POPE	13/07/2005	mécanisme des certificats d'économie d'énergie en particulier Facteur 4 pour le logement, avec une attention portée sur le parc de logement existant RT 2005	Facteur 4 pour le logement, avec une attention portée sur le parc de logement existant Diminuer de 3% par an en moyenne les émissions de Gaz à Effet de Serre d'ici 2050. Lien entre pollution à l'air et urbanisation : développer une politique de transport en commun et favoriser des politiques urbaines de maîtrise de l'étalement urbain	Niveau national	Code de l'Environnement	Article 1er : La politique énergétique repose sur un service public de l'énergie qui garantit l'indépendance stratégique de la nation et favorise sa compétitivité économique (...). Cette politique vise à : – contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement ; – assurer un prix compétitif de l'énergie ; – préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre ; – garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie. L'Etat veille à la cohérence de son action avec celle des collectivités territoriales et de l'Union européenne selon les orientations figurant au rapport annexé." Article 2 : La lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique qui vise à diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France. En conséquence, l'Etat élabore un « plan climat », actualisé tous les deux ans, présentant l'ensemble des actions nationales mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique. En outre, cette lutte devant être conduite par l'ensemble des Etats, la France soutient la définition d'un objectif de division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2050, ce qui nécessite, compte tenu des différences de consommation entre pays, une division par quatre ou cinq de ces émissions pour les pays développés.
Décret n° 2005-1791 créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires	31/12/2005	Création de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) pour remplacer les DATAR				Article 1er : La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, placée sous l'autorité du Premier ministre, est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. A ce titre, elle prépare les actions et programmes destinés à renforcer l'attractivité économique et la compétitivité des territoires, à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement équilibré des territoires ruraux et urbains. La délégation est chargée, en outre, d'une mission d'observation, d'étude, de prospective et d'évaluation dans les domaines de sa compétence (...).
	2005	Entrée en vigueur du protocole du Kyoto		Niveau international		NUSSAUME Yann, PERYSINAKI Aliki, SERY Johanna (dir.), *op. Cit.*
Loi n° 2006-11 d'orientation agricole	05/01/2006	Porte sur la transformation du métier d'agriculteur plus que sur le rapport entre urbanisation et gestion du foncier agricole.			Code Rural principalement.	La loi de modernisation de 2006 a créé le bail cessible et le fonds agricole par analogie directe avec le bail commercial et le fonds de commerce. Source: Paul BONHOMMEAU, *op. Cit.*
loi n° 2006-872 relative à l'engagement national pour le logement dite loi ENL.	13/07/2006		obligation de détailler dans le rapport de présentation du PLU un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation	Niveau communal et intercommunal	Code de l'Urbanisme	Romain MELOT, *op. Cit.*
	24/05/2007	La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable		Niveau européen		
Décret n° 2009-235 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement	27/02/2009	Création des Directions Régionales de l'Environnement et de l'Aménagement et du Logement (DREAL) par la fusion la fusion de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), de la Direction Régionale de l'Equipement (DRE) et de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)		Niveau régional		
Décret n° 2009-1484 du relatif aux directions départementales interministérielles	03/12/2009	Création des Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) par regroupement des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et Directions Départementales de l'Equipement (DDE)		Niveau départemental		
Loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi MOLLE.	25/03/2009		Obligation de mise en conformité du PLU avec le PLH	Niveau communal et intercommunal	Code de l'Urbanisme	Vincent RENARD, « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, 2009, n° 155, pp. 48-57.

Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi Grenelle 1	03/08/2009	Schéma Régional de Cohérence Écologique(à vérifier) Trame Verte et Bleue Réglementation thermique RT2012 Réforme des documents d'urbanisme (PLU et SCoT) Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie Plan climat régional et territorial Plan de Performance Energétique des exploitations agricoles	Institutionnalisation des objectifs du Grenelle de l'Environnement Loi Grenelle 1 - Art. 1er "(...)fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures.(...)"	Tous niveaux de décision confondus	Loi d'objectif : ne modifie pas les Codes, entérine les décisions issus de la concertation du Grenelle	Article 2 : I. — La lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités. Dans cette perspective, est confirmé l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne (...). II. — Les mesures nationales de lutte contre le changement climatique porteront en priorité sur la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments et la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports et de l'énergie. Ces mesures sont conçues selon une approche conjointe de protection de la qualité de l'air et d'atténuation du changement climatique (...). Article 29 : La trame bleue permettra de préserver et de remettre en bon état les continuités écologiques des milieux nécessaires à la réalisation de l'objectif d'atteindre ou de conserver, d'ici à 2015, le bon état écologique ou le bon potentiel pour les masses d'eau superficielles ; en particulier, l'aménagement des obstacles les plus problématiques pour la migration des poissons sera mis à l'étude (...). Article 31 : La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir. Le changement climatique, avec ses aléas et sa rapidité, impose à l'agriculture de s'adapter, de se diversifier et de contribuer à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre. Pour cela, il est indispensable de préserver les surfaces agricoles, notamment en limitant leur consommation et leur artificialisation. Cependant, les processus intensifs de production font peser des risques parfois trop forts sur les milieux, menaçant aussi le caractère durable de l'agriculture elle-même.
Loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2	12/07/2010		Opérationnalité : mise en œuvre de la loi Grenelle 2 Harmonisation des textes législatifs et des codes juridiques en vigueur	Tous niveaux de décision confondus	Ensemble des codes législatifs en vigueur modifiés par la loi Grenelle 2 pour application des objectifs de la loi Grenelle 1	Organisation du texte de loi par thèmes : TITRE IER : BATIMENTS ET URBANISME TITRE II : TRANSPORTS TITRE III : ENERGIE ET CLIMAT TITRE IV : BIODIVERSITE TITRE V : RISQUES, SANTE, DECHETS TITRE VI : GOUVERNANCE
Loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche	27/07/2010	Observatoire de la consommation des espaces agricoles et Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) Création d'une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles Plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD) plan pluriannuel régional de développement forestier + Rôle des chambres d'agriculture	Mesure de la consommation de foncier agricole.		Code Rural Code de l'Urbanisme Code de l'Environnement Code Forestier	articles 51 et 85 Plan Régional de l'Agriculture Durable (PRAD) - Observatoire de la consommation des espaces agricoles: élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologue des indicateurs d'évolution. - Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) : • présidée par le préfet, associe représentants des CT, de l'État, de la profession agricole, propriétaires fonciers, notaires et associations agréées de protection de l'environnement • peut-être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole • émet un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures (élaboration et révision de SCOT, PLU et CC) ou autorisations d'urbanisme
Ordonnance n° 2011-504 portant codification de la partie législative du code de l'énergie	09/05/2011	Création du code de l'énergie				
Loi n° 2014-366 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (dite loi ALUR)	24/03/2014		Durcissement des règles relatives à la constructibilité des zones agricoles et naturelles des documents d'urbanisme. Caducité des POS selon un calendrier	Différents niveaux : de l'intercommunalité au logement	Code de l'Urbanisme Code de la Construction et de l'Habitation	" il est possible que l'agro écologie promue par la récente LAAF réactive cette vision d'une diversification « étendue » à l'acte de production." Source : Paul BONHOMMEAU, *op. Cit.*

Loi n°2014-1170 d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt	13/10/2014	Création de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) pour remplacer les CDCEA Renforcement des actions de l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers.	Contrôle et évaluation de l'urbanisation dans les zones agricoles ou naturelles des documents d'urbanisme	Niveau local (département et communal)	Code rural et de la pêche maritime et Code de l'Urbanisme	Article 25 : L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Il évalue, en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers, la consommation de ces espaces ; (...) Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, présidée par le préfet, (...) Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme.
Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi Notre	07/08/2015		Recomposition territoriale, incitation au regroupement de communes par le biais de création de communes nouvelles	Niveau communal	Code général des collectivités	
Loi n°2016-925 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	07/07/2016		Rend le recours à l'architecte non obligatoire pour les exploitations agricoles pour la construction de bâtiment d'une emprise inférieure à 800m² Abaisse le seuil à 150 m² de surface de plancher pour le recours à l'architecte pour un particulier Impose les compétences architecturales et selon conditions, les compétences urbaines et paysagères pour établir le pour établir le projet architectural, paysager et environnemental d'un permis d'aménager	Echelle du quartier, et du bâti	Code de l'Urbanisme Code de la Construction et de l'Habitation	Article 81 : L'article L. 441-4 du code de l'urbanisme est ainsi rétabli : « Art. L. 441-4.-La demande de permis d'aménager concernant un lotissement ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation a fait appel aux compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage pour établir le projet architectural, paysager et environnemental dont, pour les lotissements de surface de terrain à aménager supérieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, celles d'un architecte au sens de l'article 9 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. » Article 82 : I. Le premier alinéa de l'article L. 431-3 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée : « Pour les constructions édifiées ou modifiées par les personnes physiques, à l'exception des constructions à usage agricole, la surface maximale de plancher déterminée par ce décret ne peut être supérieure à 150 mètres carrés. »

Annexe 5 : Saint Aquilin de Pacy : comparaison des zones UA et UB du PLU avant modification

Article		Synthèse du contenu des articles du PLU actuel		Commentaires dans un objectif de densification douce des secteurs urbanisés de la commune
		Zone UA	Zone UB	
1	IDENTIQUES	Sont interdites : Toutes constructions et activités de nature à créer ou aggraver des nuisances incompatibles avec une zone d'habitat et d'activité de proximité : bruit, trépidations, odeurs, poussières, gaz, vapeurs ou des pollutions accidentelles ou chroniques de l'eau, l'air ou des sols, L'implantation des constructions à usage industriel, L'implantation et l'extension des constructions à usage exclusif d'entrepôts ou agricoles, Les campings et caravanages […], Les installations et travaux divers d'une durée supérieure à 3 mois […], Les dépôts de déchets et de ferraille.		Cet article énumère ce qu'il est interdit de construire ou d'aménager dans la zone. Le contenu est assez conventionnel dans un règlement de zone dédié à l'habitation, à l'activité artisanale et aux équipements publics.
2	IDENTIQUES	Les occupations et utilisations du sol suivantes sont admises si elles respectent des conditions particulières : Sont admises, les constructions et installations nécessaires à l'implantation des réseaux (eau potables, assainissement, électricité, voirie...), sous réserve qu'elles s'intègrent dans l'environnement et qu'elles soient compatibles avec le caractère de la zone. Certaines prescriptions édictées dans les articles 3 à 14 du règlement de la zone pourront alors ne pas être appliquées.		Cet article énumère ce qu'il est autorisé de construire ou d'aménager dans la zone, sous certaines conditions définies dans les articles suivants. Le contenu est assez conventionnel dans un règlement de zone dédié à l'habitation, à l'activité artisanale et aux équipements publics.
3	IDENTIQUES	Pour être constructible, un terrain doit avoir accès à une voie publique ou privée, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un passage aménagé sur fonds voisin, éventuellement obtenu par application de l'article 682 du Code civil. Les caractéristiques des accès doivent permettre de satisfaire aux règles minimales de desserte : défense contre l'incendie, protection civile, collecte des déchets... Les accès sur les voies publiques doivent être aménagés de façon à éviter toute perturbation et tout danger pour la circulation générale. Les portails d'entrées doivent être réalisés de telle sorte que les véhicules stationnant devant le portail fermé puissent le faire sans empiéter sur la chaussée, ils seront implantés avec un retrait d'au moins 5m de l'alignement de la voie.		Cet article définit les conditions de desserte d'un terrain par les voies publiques ou privées. Impose des entrées dites « charretières » pour les nouvelles constructions. Une précision sur un traitement homogène de ces accès en cas d'entrées groupées pourrait être apportée. Bien qu'ils soient soumis à une autorisation particulière, rien n'est précisé sur les accès depuis la route départementale
4	IDENTIQUES	<u>Assainissement des eaux usées</u> Raccordement au réseau d'assainissement collectif obligatoire. En l'absence de réseau d'assainissement public, raccordement sur des dispositifs de traitement individuels, avec incitation à prévoir un raccordement au système collectif (au frais du propriétaire). <u>Assainissement des eaux pluviales et de ruissellement</u> Garantir le libre écoulement des eaux pluviales dans le milieu récepteur (fossés, cours d'eau…). Toutes les dispositions doivent être envisagées pour limiter l'imperméabilisation du sol et pour assurer la maîtrise de l'écoulement et des débits d'eaux pluviales. Ces eaux seront collectées et gérées au maximum sur la parcelle par infiltration. Régulation des eaux pluviales en cas de sol avec une faible capacité d'absorption s avant le rejet vers le réseau (s'il existe) ou le milieu naturel impérative et par des ouvrages de type noues, mare, bassin.		Dispositions relatives à l'eau potable, l'assainissement, l'électricité et téléphonie classiques pour des zones U d'un PLU. On peut s'interroger : - sur la pertinence du raccordement en séparatif au réseau collectif selon les contraintes techniques et l'éloignement (étude succincte à faire). - sur des spécificités particulières à adopter pour les zones inondables, notamment pour le traitement des eaux pluviales. Rendre l'article cohérent avec l'article 13 traitant des espaces libres sur le terrain (non construits).
5	La loi ALUR supprime cet article qui réglemente la taille minimale d'un terrain pour qu'il soit constructible.			

6	DIFFERENTS	**Un principe**Les constructions (pas seulement les constructions nouvelles) doivent être implantées à l'alignement des voies publiques ou privées existantes ou à créer.**Deux exceptions**Sauf si les constructions existantes marquent un retrait par rapport à la limite du domaine public, l'implantation devra respecter ce retrait.Sauf s'il existe un décrochement entre les différentes constructions qui l'encadrent, l'implantation de la construction peut être alignée sur l'une de ces constructions ou être implantée entre ces différentes limites.**Une dérogation**L'aménagement, l'extension, la transformation et la réhabilitation d'immeubles déjà construits et ne respectant pas les règles d'implantation peuvent être autorisés.	**Un principe**Les constructions nouvelles doivent être implantées au moins 5 mètres en retrait par rapport à la limite d'emprises des voies et 10 mètres par rapport à l'axe des voies départementales.**Trois exceptions**Des implantations différentes sont admises dans les cas suivants :En cas de reconstruction à l'identique après sinistre ;Pour les annexes, sous réserve qu'elle n'ont pas un accès sur la voirie ;Pour les constructions d'intérêt général et équipements d'infrastructure.	Cet article définit l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprise publiques. La rédaction des articles porte à confusion et à interprétation.UA 6 : Cohérence avec la morphologie des constructions existantes, mais les dérogations et les exceptions rendent confus cet article.UB 6 : Principe classique pour la construction de lotissement.Le retrait par rapport aux voies empêche des constructions ayant pour rôle de protéger acoustiquement le terrain ou qui pourraient participer au traitement de la limite de propriété sur rue. Les annexes peuvent toutefois être en limite, mais avec un accès depuis le jardin si ce sont des garages.Une distinction est faite entre la RD et les autres voies. Toutefois, le mode de calcul, différent, ne rend pas vraiment significative cette distinction.Le recul de 5 m produit un espace libre entre la rue et la maison, souvent utilisé pour garer les voitures ou comme apparat. Si cette idée était conservée il conviendrait de réfléchir au traitement de cet espace.
7	IDENTIQUES	Synthèse : **Si le bâtiment est d'une hauteur < à 4m :** La construction en limite séparative est autorisée ; A défaut, la construction doit être implantée à 4m au moins. **Si le bâtiment dont la hauteur > à 4m :** L'implantation doit se faire à une distance au moins égale à H / 2 L'implantation en limite séparative est interdite sauf s'il s'agit d'une construction de maisons jumelées ou accolées, lorsque la construction jouxte ou s'appuie sur un mur existant, lorsqu'il s'agit de la reconstruction à l'identique d'un bâtiment vétuste ou sinistré.		Cet article réglemente l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives. La première condition ne permet pas une progression de la hauteur de la construction sur la distance de 4 m (« tout ou rien »). La seconde condition incite des opérations groupées (donc faite le plus souvent par des promoteurs et non des particuliers) et limite la marge de manœuvre de densification par des opérations individuelles. Une approche bioclimatique (selon l'ensoleillement, les vues, la végétation) permettrait une composition des constructions sur un même terrain plus en adéquation avec l'environnement immédiat existant.
Les deux articles ci-dessus sont très importants dans un objectif de densification douce. **1) Par le jeu de ces deux distances (implantation par rapport à la voie, et par rapport aux limites), on influe directement sur la surface constructible d'un terrain. Le critère économique rentre alors en compte, avec le rapport entre prix d'achat d'un terrain, l'aménagement et viabilisation nécessaires à en vue de le rendre constructible et le prix de revente qui se définit selon les droits à bâtir disponibles (soit le nombre de m² autorisé par le règlement).** **2) Ils interviennent aussi sur la définition de la forme urbaine que l'on souhaite pour le quartier, puisqu'ils dessinent à long terme le « front de rue » c'est-à-dire l'espace intermédiaire et privatif entre l'espace public et la construction.**				
8	IDENTIQUES	Deux constructions peuvent être implantées en contiguïté.**Si les constructions ne sont pas contiguës :-** Un recul de 3 mètres est imposé lorsque la construction ne comporte pas d'ouverture ;- Un recul de 6mètres est imposé sur la construction comporte une ouverture.**Dérogation :** Implantation libre pour les annexes (garages, piscines, abris de jardin) et les infrastructures techniques et installations nécessaires aux services publics.		Disposition classique.La rédaction des articles porte à confusion et à interprétation (quelle construction est aveugle, comment le prouver lors d'un dépôt de permis de construire, etc...). D'autant que la dérogation libère de la contrainte pour de nombreux cas.Une approche bioclimatique (selon l'ensoleillement, les vues, la végétation) permettrait une composition des constructions sur un même terrain plus en adéquation avec l'environnement existant.
9		Non réglementé		Cet article définit la surface maximale que l'on peut construire proportionnellement à la surface totale du terrain. Le fait d'être non réglementé va dans le sens d'une densification douce, d'autant que les articles 6 et 7 agissent déjà sur l'emprise.

10	DIFFERENTS	La hauteur maximale autorisée est : R+2+combles aménageables ; et dans tous les cas moins de 12 mètres.	La hauteur maximale autorisée est : R+1+combles aménageables ; et dans tous les cas moins de 10 mètres.	Cet article détermine la hauteur maximale d'une construction et son nombre de niveaux. La différence est minime (2 mètres). On peut s'interroger sur la faisabilité d'une construction en R + 2 + C dans une hauteur limitée à 12m. La zone UA s'appuie sur les hauteurs de constructions présentes sur le quartier Boudeville (donc plus hautes que dans le Village). Dans la zone UB, l'article propose des hauteurs plus hautes que celles existantes dans le Village et avec une référence moindre au tissu urbain existant. Dans les deux cas, la rédaction de l'article favorise la « densification verticale ». Il est aussi possible de définir la hauteur par rapport aux constructions voisines.
		Remarque : Les installations techniques (cheminées et installations techniques) ne sont pas soumises à ces hauteurs maximales.		
11	IDENTIQUES	Les constructions par leur situation, leur architecture, leur dimension ou leur aspect extérieur ne doivent pas atteindre au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. **Forme des toitures :** Toiture principale à deux pans. Toit monopente pour les annexe si le bâtiment est contiguë à un bâtiment principal ou en limite de propriété. Pentes comprises entre 35° et 70°. Toits terrasses interdits sauf pour les équipements publics. **Éléments de modénature :** Préconisation d'éléments de modénatures (liste exhaustive fournie). **Matériaux et teintes :** En référence aux constructions existantes. Autorise « éco-construction » **Restauration et extension de bâtiments existants :** Les percements nouveaux doivent s'intégrer dans la composition de la façade. Préserver les murs en pierre ou brique existants. **Clôtures :** doivent s'harmoniser avec l'existant. Hauteur < 2m, en limite séparative et en façade sur rue. Grillage + haie ou haie seule pour les limites séparatives.		Les préconisations données sont généralistes et peuvent porter à interprétation. On pourrait davantage préciser le traitement des limites (clôtures, coffrets techniques,...) qui sont les premiers éléments perçus depuis l'espace publics, tout en gardant l'aspect économique à l'esprit. Les formes de toiture pourraient être élargies, et définies au regard de l'existant, notamment en considérant les orientations des faîtages. Préconisations sur l'éco-construction difficiles à définir. Rien sur le traitement, la préservation et l'entretien des murs de clôture existants et caractéristiques du Village.
12	IDENTIQUES	Le stationnement des véhicules automobiles ou des deux roues correspondant aux besoins des constructions et installations doit être assuré en dehors des voies publiques ou de desserte collective.**Pour les habitations individuelles, les constructions à destination d'habitation collective, ou opération groupée d'habitat :** Il est exigé au moins deux places par logement.**Pour les constructions à destination de bureaux :** Il est exigé 3 places de stationnement par tranche de 50m² de surface hors œuvre nette.**Pour les établissements à destination artisanale et de commerces courants :** 1 place de stationnement par 50m² de la surface hors œuvre nette de la construction.**Pour les établissements commerciaux :**- Hôtels et restaurants : 1 place par chambre 1 place pour 10 m² de surface hors œuvre nette de salle de restaurant.Dans le cas d'établissements abritant ces 2 activités, le nombre à prendre en compte est le plus élevé des deux.- Salle de spectacle et de réunions : 1 place par tranche de 5 sièges.		Préconisations classiques pour une commune sans transport collectif.Des précisions quant à la nature de leur traitement pourraient être données :- leur localisation (en bord des voiries ou dans le terrain)- la nature du sol (notamment en zone inondable pour limiter l'imperméabilisation)- des spécificités pour les habitations collectives et/ou locatives (local vélos, poussette).Le stationnement peut aussi être adapté à la typologie du logement pour ne pas trop contraindre l'opérateur, qui, sur un petit terrain, ne pourra pas créer un nombre de logement suffisant faute de place pour réaliser les stationnements. Une autre possibilité est de prévoir dans l'OAP une zone de parking suffisante pour décharger les opérateurs qui eux n'interviendront que sur un partie de l'OAP.

13	DIFFERENTS	<u>Sur les espaces libres de construction</u> (et donc pas la parcelle en totalité), un espace vert doit représenter 15 % minimum de la superficie totale de l'unité foncière. Les aires de stationnement doivent être plantées par au moins un arbre par 100 m². Essences locales.	<u>Sur les espaces libres de construction</u> (et donc pas la parcelle en totalité), un espace vert doit représenter 20 % minimum de la superficie totale de l'unité foncière. Les aires de stationnement doivent être plantées par au moins un arbre par 100 m². Essences locales.	La différence est minime 5%. La phrase est ambiguë : que choisir entre « pas la parcelle en totalité » et « superficie totale de l'unité foncière » ? La surface des espaces libres est très faible, notamment pour les zones inondables (cela veut dire en effet que le reste de la parcelle qui n'est pas construire peut être imperméabilisée !). Cet article est aussi un outil pour assurer des aérations/respirations dans le tissu existant, par la réalisation d'espaces verts (emprises non bâties) privatifs (et sans frais d'entretien pour la commune). Peut aussi apporter des précisions sur la préservation de plantations existantes (arbres de haute tige notamment) dans le cadre d'un projet de construction, ou sur la plantation d'arbres sur un terrain à bâtir. Des schémas peuvent accompagner cet article pour préciser le traitement des limites sur rue, ou encore la gestion des eaux pluviales dans ces espaces, en cohérence avec l'article 4.
14	La loi ALUR supprime cet article qui réglemente le Coefficient d'Occupation des Sols d'un terrain.			