



HAL
open science

Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels

Laurence Delattre, Claude Napoleone

► **To cite this version:**

Laurence Delattre, Claude Napoleone. Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2011, 60, pp.67-76. hal-02642478

HAL Id: hal-02642478

<https://hal.inrae.fr/hal-02642478v1>

Submitted on 28 May 2020

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

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

Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels

Laurence Delattre, Claude Napoléone

INRA SAD, UR767 Écodéveloppement, domaine Saint Paul, site Agroparc, 84914 Avignon cedex 9, France
laurence.delattre@avignon.inra.fr ; claude.napoleone@avignon.inra.fr

La mise en œuvre d'une protection des terres agricoles et des espaces naturels banals semble devoir être à nouveau débattue. Deux arguments militent en ce sens. Tout d'abord, la question alimentaire, moins en termes de rareté que de qualité des produits (notamment issus de l'agriculture biologique) et de localisation de leurs productions. Ensuite, la préservation de la biodiversité dont un cortège de dispositifs nationaux et internationaux cherche à stopper l'érosion. Or, quels que soient les objectifs politiques ou sociaux alloués à la production agricole ou à la préservation de la biodiversité, l'espace productif ou naturel subit une perturbation majeure à travers l'urbanisation (MEA, 2005). En France, l'agriculture perd l'équivalent d'un département tous les sept ans et chaque habitant génère aujourd'hui, en moyenne, une surface imperméabilisée deux fois plus grande qu'il y a trente ans (525 m² par habitant en 1981 et 780 m² en 2009¹).

Pour réguler le phénomène, des politiques existent, souvent sectorielles, dont en premier lieu les zonages environnementaux. Elles ne prennent toutefois pas en compte tout l'espace national. Seuls les documents d'urbanisme, dans les faits comme dans leur vocation, tendent vers l'exhaustivité dans les zones sous influence urbaine, puisqu'ils organisent la vocation des sols sur l'ensemble des territoires communaux, y compris sur les espaces non urbanisés, et qu'ils ont un caractère obligatoire dès que la commune dépasse 10 000 habitants ou qu'elle est proche d'une agglomération urbaine. La préservation des espaces agricoles et naturels implique donc de s'intéresser

aux documents d'urbanisme afin d'examiner les conditions de leur écologisation, c'est-à-dire de mettre en évidence les éléments qui conditionnent leur expression actuelle et sur lesquels l'action publique pourrait exercer une régulation.

Nous voulons montrer, dans le présent article, que les différents zonages d'urbanisme ont, en France, une vocation principale de construction de la ville alors qu'ils pourraient représenter des outils d'aménagement du territoire permettant la conservation des espaces agricoles et naturels. Les raisons des résistances à cette évolution sont, à notre sens, tout autant de l'ordre technique (conception et diffusion d'un modèle différent) que social et politique. Quant aux enjeux collectifs, nous montrons que cela peut être l'existence même de l'agriculture et de la biodiversité qui est remise en cause par la progression de l'urbanisation. Nous montrons également qu'il n'y a pas d'antagonisme réducteur et qu'un développement urbain soutenu peut s'organiser en respectant les espaces agricoles productifs et les milieux semi-naturels pérennes.

Nous verrons tout d'abord les fondements historiques et sociaux qui expliquent l'expression actuelle des documents d'urbanisme en France. Nous présenterons ensuite les enjeux posés, à notre sens, par les croissances urbaines. Enfin nous présenterons les déterminants des choix actuels de formes d'urbanisme, que nous confronterons, à titre de discussion, à des actions publiques potentiellement mobilisables pour en réguler les effets.

1. Y compris les sols revêtus. Sources Teruti-Lucas.

Le zonage en France

Dans la plupart des pays développés, l'action publique territorialisée tend à séparer les usages ou à spécialiser les territoires selon leurs aptitudes. Dans cette logique, les zonages publics cherchent soit à renforcer (les pôles d'excellence), soit à combattre (la carte scolaire) la géographie propre aux activités humaines. Dès la fin de la première guerre mondiale apparaissent ainsi en France des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. Ils sont les précurseurs des actuels documents d'urbanisme² qui se présentent sous la forme d'une cartographie des zones maillant un territoire (d'une à plusieurs dizaines de communes), accompagnée d'un document discursif (appelé « règlements ») décrivant les usages et les règles applicables à chaque zone.

Par le dessin des zones comme par les règlements les accompagnant et du fait qu'ils couvrent la quasi-totalité du territoire national, les documents d'urbanisme sont une synthèse assez fidèle de la politique publique de régulation des usages du territoire français. D'autant plus que, par essence comme par le droit, ils synthétisent l'ensemble des autres projets ou enjeux publics s'appliquant au territoire pris en compte. Les documents d'urbanisme ont donc vocation à réguler conjointement les espaces naturels, agricoles et urbains que le législateur indifférencie au sein d'un territoire, « patrimoine commun de la nation »³. Ils doivent permettre aux collectivités publiques en charge de la gestion du territoire « de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages... » (Code de l'urbanisme, article L110). En théorie donc, un corpus réglementaire permettant une gestion globale des usages des sols et synthétisant les enjeux d'un ensemble territorial ayant une légitimité sociale et démocratique (la commune).

2. Il s'agit tout d'abord des cartographies locales séparant les espaces d'une ou plusieurs communes : les cartes communales, le plan local d'urbanisme (PLU), le plan d'occupation des sols (POS) et, plus récemment, les plans d'aménagement et de développement durable (PADD) qui ont une dimension prospective à 10 ou 20 ans. Il s'agit ensuite de cartographies à une échelle plus vaste censées garantir la cohérence entre les schémas locaux : le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et les directives territoriales d'aménagement (DTA).

3. Titre I du Livre I de la partie législative du Code de l'urbanisme.

Or, les documents d'urbanisme sont empreints du fait urbain. Depuis un siècle la société française a en effet consenti un effort continu d'urbanisation, de l'hygiénisme de la fin du XIX^e siècle (construire des logements salubres et séparer l'habitat des sources de nuisances), aux reconstructions qui ont suivi les guerres et au logement des actifs issus de l'exode rural. La façon dont les élus et l'État ont géré les documents d'urbanisme fut donc très marquée par la gestion de l'offre de logements et de la croissance démographique urbaine, en considérant les autres usages du sol à l'aune des logiques d'urbanisation. Dans cette perspective, les zones agricoles et naturelles ont souvent été considérées comme des réserves foncières. Tout ceci est compréhensible, au regard des contraintes qu'ont eu à gérer l'État et les collectivités locales. Mais pourquoi avoir choisi un modèle si consommateur d'espace ? Un rapide examen de la forme des villes de nos voisins européens montre qu'il est possible de répondre à la demande pavillonnaire sans pour autant perturber des espaces agricoles ou naturels sur des superficies gigantesques. Notre hypothèse est que la gestion locale des documents d'urbanisme décidée au début des années 1980⁴ (au détriment des services de l'État) a accordé une primauté à la problématique de la distribution de la rente foncière : tenants d'une légitimité démocratique locale, les maires tendent naturellement à favoriser les formes urbaines qui répartissent la rente urbaine sur un nombre important de propriétaires locaux (Napoléone, 2006), en l'occurrence l'urbanisation pavillonnaire non organisée des espaces non encore construits.

Parallèlement, des zonages susceptibles de protéger un certain nombre d'espèces ou d'espaces naturels par l'exclusion des activités perturbatrices ont été utilisés depuis plus d'un siècle par les pays développés (Deverre et de Sainte Marie, 2008). Ce type de dispositif repose sur une conception hiérarchisée des usages, c'est-à-dire centrée sur les usages ou les milieux considérés comme patrimoniaux concurrentement à d'autres, alors rejetés en dehors des champs de la protection. Au regard de la conservation, le bilan des zonages environnementaux en France est globalement bon. Ils ont permis de protéger efficacement des milieux ou des espèces fragiles, rares ou emblématiques. Ils sont toutefois, globalement, cantonnés dans des espaces éloignés des enjeux urbains.

4. Lois de 1982, 1983 et 1985, dites de décentralisation.

Les enjeux inhérents à la croissance urbaine

Une des difficultés s'opposant à la régulation des usages des sols est que les conséquences des dynamiques spatiales à l'œuvre peuvent ne pas être évidentes, en première analyse. Considérons, à titre d'exemple, l'organisation des usages des sols en Provence. Tout semble organisé pour le mieux : l'agriculture occupe une place non négligeable, spatialement (30 %⁵) comme en termes de production de richesse (827 millions d'euros⁶) ou d'emplois (30 362⁷). Les milieux naturels sont nombreux et riches – la Provence est un hot spot mondial de la biodiversité et accueille 80% de la biodiversité française, principalement sur sa façade littorale (Médail et Quezel, 1997). Enfin, l'urbanisme n'occupe qu'une part congrue du territoire (autour de 7,5 %) et se cantonne au littoral où la fertilité des sols n'est pas la plus grande.

Pourquoi alors s'inquiéter de quelques emprises urbaines supplémentaires autour des villes ? Il faut garder à l'esprit que l'influence urbaine s'exprime au-delà des limites des constructions elles-mêmes. Elle perturbe les écosystèmes par une gamme d'impacts négatifs, aussi nombreux que débattus tels que la fréquentation ou la pollution (Gordon et Richardson, 1997 ; Ewing, 1997 ; Chin, 2002). Elle génère des phénomènes d'anticipation de changement de vocation des sols et une augmentation des niveaux de rente foncière qui menacent les espaces agricoles (Antrop, 2004 ; Wu et Cho, 2007 ; Geniaux et Napoléone, 2005 ; Devos et Napoléone, 2008). Faisons l'hypothèse que l'influence urbaine s'étend sur dix kilomètres à partir des limites des grandes villes et des villes moyennes. Dans cette perspective, mécaniquement, les trois quarts des productions végétales sont potentiellement perturbées ainsi que la quasi-totalité des milieux naturels littoraux.

Face à cette menace, qu'en est-il des zonages publics opposables aux tiers susceptibles de préserver la vocation actuelle des espaces non construits ? Les zonages agricoles des documents d'urbanisme n'ont pas de pérennité ; ils dépendent de la durée de vie des documents d'urbanisme dont l'horizon temporel est, généralement, de cinq à dix ans.

En revanche, certains zonages environnementaux⁸ représentent une garantie d'inconstructibilité et ont une durée de vie *a priori* non limitée. Ce sont principalement les zones centrales des parcs naturels, les réserves intégrales de l'ONF ou les arrêtés de biotopes. Opposables au tiers, ces zonages sont inscrits dans les documents d'urbanisme. Toutefois, cette gamme de zonages est peu étendue au regard de la superficie de la région. Elle est plutôt cantonnée dans les espaces avec des enjeux urbains moindres (Camargue, zones alpines, etc.).

Si les espaces patrimoniaux sont donc protégés, les milieux semi-naturels, la biodiversité banale et les espaces agricoles ne bénéficient pas de protections très efficaces. Compte tenu de la vigueur de la dynamique actuelle d'urbanisation, il y a donc un enjeu d'existence pour l'agriculture végétale et la biodiversité littorale en Provence.

Doit-on pour autant obérer tout développement économique ? Certes pas : nous avons montré que les besoins en logements permettant de satisfaire les projections de croissances démographiques à 20 ans⁹, pouvaient être satisfaits en utilisant les espaces déjà prévus pour l'urbanisation (Geniaux, Napoléone *et al.*, 2005). Les zones constructibles des communes de la région peuvent présenter des niveaux de sous-utilisation allant jusqu'à 40 % (carte 1). Sans construire de barres de logements partout, en reportant simplement le type d'urbanisation utilisé localement sur les « dents creuses » existantes, il serait possible de loger 970 000 personnes supplémentaires, sans toucher un hectare agricole ou d'espace naturel.

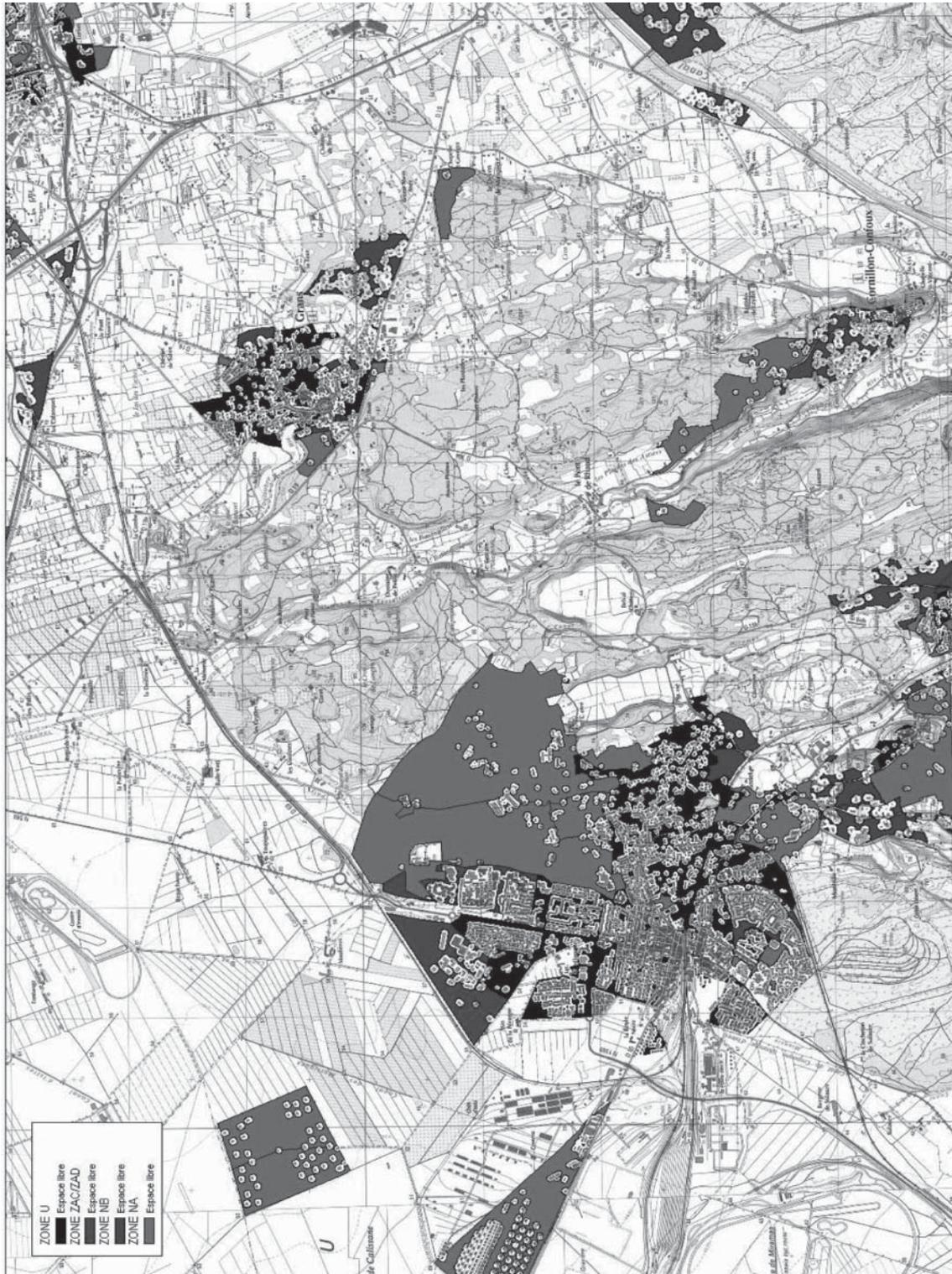
5. Agriculture végétale et élevage. Sources INSEE.

6. Revenus nets des exploitations en 2007. Sources INSEE.

7. Chefs d'exploitation, conjoints, actifs familiaux et salariés en 2007. Sources INSEE..

8. La plus grande part des politiques environnementales correspond soit à des dispositifs contractuels négociés entre collectivités territoriales, dont la finalité est multifonctionnelle (par exemple les parcs naturels régionaux, catégories 4 et 5 de l'UICN) ; soit à des inventaires portant à la connaissance publique un savoir expert sur la biodiversité localisée (par exemple les ZNIEFF depuis 1982) ; soit encore à des opérations portant à la connaissance publique un savoir expert et mettant en œuvre des mesures de gestion destinées à la préservation des espèces recensées (les sites Natura 2000 prévus par la directive Habitat, directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages). Aucune de ces mesures ne garantit intrinsèquement une inconstructibilité.

9. Les projections prévoient un million d'habitants de plus dans la région en 20 ans. Source INSEE.



Carte 1. La ville de Miramas (Bouches-du-Rhône). Les aplats noirs (zones U, ZAC/ZAD, NB) et gris (zones NA) représentent les zones libres à la construction. Les points blancs représentent les maisons avec jardins.

Encadré 1. Un exemple de sous-utilisation de zones constructibles.

Une étude intitulée « Identification qualitative des espaces disponibles pour une urbanisation nouvelle » et financée par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur a permis d'estimer les densités de l'habitat existant dans les espaces réglementairement constructibles. Elle a également permis de proposer des scénarii d'évolution de l'urbanisation reposant sur la variation des choix publics d'urbanisme. Dans la carte ci-contre, il est aisé de remarquer qu'un certain nombre de zones constructibles (les aplats noirs et gris) sont sous-utilisées et que des logements peuvent y être érigés. Il ne s'agit pas de construire des grands ensembles partout, mais de reporter les règles de construction prévalant dans la zone considérée. Ainsi, sur la carte, dès lors que le bâti est de faible taille et disjoint (généralement les villas des zones NB des ex-plans d'occupation des sols), les demi-distances entre chaque villa dans les parties construites de la zone considérée permettent d'estimer la taille des parcelles (ce sont les pastilles blanches) et donc d'estimer les préconisations des règlements d'urbanisme eu égard au coefficient d'occupation des sols. Par report des parcelles/pastilles dans la partie non utilisée de la zone, il est alors facile de compter les possibilités théoriques de construction, en fonction des règles existantes d'urbanisme. Il est également aisé, au sein de scénarii prospectifs, de modifier les règles d'urbanisme et d'en comptabiliser les effets théoriques en termes d'opportunités de constructions. Par cette méthodologie, nous avons montré que la croissance démographique projetée par l'INSEE (un million d'habitants supplémentaires dans la région en 20 ans) peut être accueillie par la construction de logements nouveaux dans les zones actuellement constructibles. Les espaces naturels et agricoles peuvent donc être intégralement protégés, sans obérer le développement économique et social de la région.

Voir Geniaux, Napoléone *et al.*, 2005. Résumé disponible à l'adresse suivante : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/lot_7_cle24d163.pdf

Les déterminants de l'urbanisme de basse densité

Le choix d'un mode d'urbanisation est donc, généralement, indépendant des conditions physiques de type « rareté de la disponibilité foncière ». Il dépend plutôt des déterminants sociaux et politiques qui forment un consensus local très installé. Quels sont ces déterminants ?

Tout d'abord, la littérature scientifique propose une large gamme d'hypothèses concernant les déterminants socio-économiques ou politiques favorisant (ou limitant) l'étalement urbain : une croissance démographique rapide, la taille et la densité de la population, son niveau d'éducation et les revenus médians, les coûts des équipements et l'évolution de la fiscalité locale (Rolleston, 1987 ; Richer 1995 ; Brueckner, 1998 ; Lewis et Neiman, 2002 ; Brody *et al.*, 2006 ; Nguyen, 2009 ; Lecat, 2006)¹⁰. Des études empiriques permettent également de rendre compte de déterminants locaux, comme les huit études foncières menées à l'initiative de la région PACA en 2005¹¹ ou celle de Levesque (2005). Elles montrent l'importance des éléments relatifs à la réglementation et à son évolution (suppres-

sion des zones NB et respect des zonages de risque), ainsi qu'à la structure de la propriété et à la situation socio-économique de l'activité agricole.

Ensuite, les déterminants d'ordre physique (géographique) prévalant aux croissances urbaines sont relativement connus. Ils peuvent se résumer à trois éléments : le transport, la localisation des emplois et la présence d'un bâti préexistant.

L'efficacité du transport

La périurbanisation est tout d'abord le fruit de l'efficacité des transports publics et individuels. La périurbanisation est le reflet de la ville automobile (Wiel, 1999). Les ménages ayant des préférences, eu égard au temps consacré aux transports quotidiens – une demi-heure à Marseille dans les années 1990 – chaque nouvel accroissement de l'efficacité des transports étend mécaniquement la zone d'achalandage de la demande foncière urbaine.

La sortie des emplois des villes

Le second pilier du choix des ménages est la localisation des emplois et des services. Les services étant plutôt localisés dans les centres urbains, la localisation des emplois est un élément important expliquant la localisation des ménages. Or, une mobilité existe actuellement sur la géographie des emplois. Les fonctions intellectuelles et les services tendent à se recentraliser alors que

10. Sachant que ces études décrivent souvent un contexte géographique, culturel et institutionnel anglo-saxon.

11. Voir : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=696

la production tend à s'éloigner des villes (Van Puymbroeck et Renard, 2010), générant par là-même une demande résidentielle issue des salariés. L'un des ressorts de ce mouvement est la plus-value inhérente à la différence entre le montant de la vente de la parcelle d'origine et le coût de la réinstallation dans des zones d'activité dont la collectivité a en partie assumé la charge. Or, dans l'état actuel des connaissances, une vision claire des surfaces consommées par les zones d'activité à l'échelle régionale est encore difficile (Moulerly, 2010)...

La présence d'un bâti préexistant

Enfin, l'un des vecteurs les plus efficaces du changement de vocation des sols est la présence d'un bâti. Il est en effet difficile d'empêcher la transformation d'un bâti préexistant, souvent agricole, en logement. Pourtant, un atelier dans une zone artisanale ne peut se transformer en habitation. Il conviendrait d'adopter des dispositions similaires en agriculture, ne serait-ce que pour permettre aux jeunes agriculteurs d'accéder à des terres agricoles portant du bâti sans avoir à s'aligner sur des valeurs urbaines¹².

Les antagonismes entre mesures publiques

Nous ajouterons un quatrième élément, qui a peut être un effet moindre sur la dynamique globale, mais qui nous semble important à titre symbolique : les antagonismes entre les mesures publiques. En effet, l'absence de clarté dans la vocation des espaces agricoles et naturels qui peut émaner d'antagonismes entre mesures publiques, est un signal interprété par le marché foncier comme une probabilité de changement de vocation des sols sur le moyen terme. Il devient alors plus compliqué de mettre en œuvre une action de protection. Les exemples sont foison : le photovoltaïque sur les terres agricoles la territorialisation des aides aux logements dans les zones les moins denses, etc.

Les incidences des politiques publiques sur les espaces agricoles et naturels concernés ou adjacents ne semblent pas toujours évaluées lors de l'élaboration de la mesure, etc.

Ceci étant, pour un même type d'espace, par exemple deux communes similaires localisées à une même distance d'un centre urbain, les politiques d'urbanisme peuvent être fort différentes.

Il reste donc à faire un état des déterminants locaux qui prévalent aux choix des élus et d'en évaluer l'importance relative sur les processus d'urbanisation à l'œuvre. Dans cette perspective, nous avons conduit une étude spécifique auprès des élus locaux en Provence¹³. Nos premiers résultats nous permettent de classer les déterminants des choix d'urbanisme en deux catégories : les préférences individuelles et les déterminants politiques.

Les préférences individuelles

Les aménités urbaines négatives

Les ménages qui s'installent dans les zones pavillonnaires périurbaines n'ont pas obligatoirement de préférence spontanée pour les zones d'habitat diffus mais expriment bien souvent un rejet des aménités négatives urbaines (pollution, délinquance, congestions, etc.) (Donzelot, 2004). La contention de la demande pour les zones pavillonnaires périurbaines passe donc quelquefois par les politiques de rénovation des centres urbains.

La recherche d'un jardin privatif

Il existe toutefois une demande spécifiquement orientée vers l'habitat pavillonnaire, souvent issue de ménages avec enfants et de niveau de revenu médian (Donzel et al., 2008).

Nous avons vu qu'il est théoriquement possible de satisfaire cette demande en mobilisant les espaces constructibles sous utilisés. De fait, ne pourrait-on concevoir une « éco-conditionnalité » des subventionnements des études de plans locaux d'urbanisme pour favoriser les plus vertueux eu égard à la consommation d'espace ?

La concurrence entre vocations des sols

Résumant l'ensemble des éléments précédents, le marché foncier témoigne d'une forte disparité entre les valeurs agricoles et urbaines. Lorsque les parcelles agricoles et urbaines sont quasiment contiguës, comme en périurbain, cette différence est un signal bien compris par les propriétaires qui refusent de mettre leur bien à disposition de l'agriculture ou en augmentent le prix de vente.

12. Sans pour autant empêcher toute construction utile à l'activité agricole.

13. Dans le cadre d'un travail de thèse actuellement en cours dans l'unité INRA/SAD Écodéveloppement, 27 entretiens semi-directifs ont été conduits auprès de maires ou adjoints à l'urbanisme voire directeurs du service d'urbanisme, entre juillet et décembre 2010.

Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'une concurrence sur l'accès à la ressource foncière contre laquelle l'agriculture ne peut lutter. Lorsque le maire doit affecter des espaces à une urbanisation nouvelle, il aura alors davantage propension à mobiliser les zones en friches.

Ce faisant, l'action publique cristallise les anticipations individuelles des propriétaires fonciers. Deux leviers sont à la disposition de l'action publique pour tenter de contenir ce phénomène :

- réduire le différentiel entre rente agricole ou naturelle et rente urbaine (en sachant qu'il ne disparaîtra jamais). Il s'agit par exemple d'accroître la rentabilité des productions agricoles périurbaines, par l'aide aux filières courtes, pourquoi pas par une compensation de handicap « urbain »... Il peut également s'agir d'accroître le coût de l'usage d'écosystèmes ou d'espaces agricoles non perturbés par l'instauration de mesures de compensations.

- réduire la vitesse de changement des règles. La vitesse de changement des documents d'urbanisme est un signal de marché qui nourrit les anticipations de changement de vocation des sols et par voie de conséquence accroît les valeurs foncières. Favoriser la stabilité des documents d'urbanisme est donc un levier important.

Les déterminants politiques de l'étalement urbain

La croissance démographique

Les maires peuvent chercher à faire croître la taille de leur commune, généralement pour accroître l'assiette fiscale à leur disposition. Objectif légitime mais qui est quelquefois biaisé par des règles de seuils (notamment au niveau de la DGF) pour lesquels un lissage des concours de l'État pourrait limiter les politiques les moins réfléchies.

Le choix des votants

Les choix de certaines formes d'urbanisation peuvent avoir pour but de choisir la population accueillie (Nguyen, 2009).

Dans les zones où le prix du sol est élevé, une surface minimale imposée à la constructibilité d'une parcelle est une sélection des ménages entrants.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) permettait de minorer cet effet par la disparition des planchers de surface ; la loi ultérieure Urbanisme et habitat réins-taure la notion de taille minimale des terrains constructibles...

La distribution de la rente foncière

Il s'agit, à notre sens, d'un des déterminants les plus importants de l'étalement urbain. Un consensus local se forme entre propriétaires votants et équipes municipales qui décident des constructibilités. Rien de choquant puisqu'un maire, en régime démocratique, doit œuvrer pour l'intérêt de ses administrés.

En revanche, dès lors qu'un maire cherche à sortir de ce type de consensus, par exemple pour protéger des espaces agricoles ou naturels, sa décision se confronte aux intérêts particuliers.

La solution n'est donc pas locale, mais relève de la responsabilité de l'État, susceptible de mettre en place des cadres réglementaires permettant de minorer les plus-values inhérentes à l'urbanisation des terres agricoles et des espaces naturels.

Les solutions sont nombreuses et en place depuis fort longtemps chez nos voisins européens : ce peut être des réserves foncières de long terme (Suède), un rachat des terres agricoles par la collectivité pour aménagement et revente sur le marché urbain (Pays-Bas), la fiscalisation des plus-values (Allemagne)...

Autant de solutions qui permettent d'orienter sur la collectivité une valeur créée par la décision publique et dont la somme, sur un espace considéré, est à peu près équivalente au coût des aménagements nécessaires à sa mise en valeur (Duranton et Thisse, 1996). De plus, pour les communes les plus petites, il est compliqué de mobiliser les budgets permettant de mettre en œuvre un urbanisme de qualité. Il est plus simple d'ouvrir des espaces constructibles, sans aménagement spécifique, pour lesquels les réseaux viaires seront financés par les ménages qui s'installent. La récupération de la plus-value foncière par la collectivité trouve ici un argument technique de première importance.



Sète (Hérault). Photo Christophe Maître © Photothèque INRA.

Conclusion

Un débat sur l'écologisation des documents d'urbanisme nous semble difficilement évitable. Ils doivent tout d'abord respecter « les objectifs du développement durable¹⁴ ». De fait, un regard particulier doit maintenant être porté au devenir des milieux naturels ordinaires et aux espaces agricoles (sachant que les terres agricoles les plus productives sont souvent au sein des aires urbaines¹⁵).

Par ailleurs, une jurisprudence se développe ; elle est à même de réinterroger l'action des collectivités locales sur leur territoire. Considérons par exemple la directive Habitat. La France s'est engagée à mettre en œuvre les mesures nécessaires à la préservation des espèces ou des habitats recensés dans les sites Natura 2000.

Dès lors qu'une action humaine est susceptible de perturber des milieux naturels ou agricoles inscrits dans un inventaire, un citoyen ou une association peut ester en justice sur le motif du respect des engagements internationaux de la France¹⁶.

Sans être opposables aux tiers, ces inventaires peuvent donc modifier l'ensemble des autres politiques sectorielles qui se développent sur le périmètre où ils ont été effectués (Pinton *et al.*, 2007).

Bref, les conditions réglementaires permettant de prendre en compte la préservation des espaces naturels et agricoles dans les documents d'urbanisme existent ou se mettent en place. En revanche, les contextes politiques locaux génèrent une résistance importante. Les déterminants en sont multiples, mais les consensus inhérents à la distribution de la rente foncière sont parmi les plus prégnants.

Il est, à notre sens, de la responsabilité de l'État de mettre en œuvre des outils permettant à la collectivité de récupérer les plus-values qu'elle crée en modifiant les droits des sols et qui sont susceptibles de lui permettre de financer des modes d'urbanisme respectueux à la fois des besoins de développement urbain et des espaces agricoles ou naturels existants ■

14. Articles L121-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

15. Les plaines parmi les plus fertiles de France sont proches des agglomérations : le Lauragais entre Toulouse et Carcassonne, la Limagne en Auvergne, la Beauce dans le Bassin parisien.

16. À titre d'exemple, l'arrêt du 7 septembre 2004 de la Cour européenne de Justice concernant la pêche mécanique à la coque dans la mer des Wadden définit un principe de précaution qui, lorsqu'un doute manifeste subsiste concernant

l'absence d'éventuelles conséquences négatives pour l'écosystème, fait pencher la balance, au bénéfice de ce doute, en faveur de la conservation de la mer des Wadden (affaire C-127/02, ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Raad van State (Pays-Bas) par décision du 27 mars 2002, enregistrée le 8 avril 2002 dans la procédure « Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contre Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij »).

Références bibliographiques

- ANTROP M., 2004. Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 67(1-4), 9-26.
- BRODY S.D., CARRASCO V., HIGHFIELD W.E., 2006. Measuring the adoption of local sprawl – reduction planning policies in Florida. *Journal of Planning Education and Research*, 25(3), 294-310.
- BRUECKNER J.K., 1998. Testing for strategic interaction among local governments: The case of growth controls. *Journal of Urban Economics*, 44(3), 438-467.
- CHIN N., 2002. *Unearthing the roots of urban sprawl: a critical analysis of form, function and methodology* ? Working paper 47. Centre for Advanced Spatial Analysis. University College, London, <http://discovery.ucl.ac.uk/249/1/Paper47.pdf>
- DEVERRE C., DE SAINTE MARIE C., 2008. L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? *Revue d'études en agriculture et environnement*, 89(4), 83-104, www.raestud.eu/pdf/083_104_Deverre.fm.pdf
- DEVOS P., NAPOLÉONE C., 2008. Pourquoi protéger les terres agricoles ? *Études Foncières*, 133, 33-36.
- DONZEL A., FRANÇOIS D., NAPOLÉONE C., GÉNIAUX G., 2008. Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers. Ministère de l'Équipement-PUCA, Paris, OTM., Marseille. *Territoires méditerranéens, Cahier 19*, 121 p., http://www.metropolisation-mediterranee.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/cahier_no_19_cle791df9.pdf
- DONZELOT J., 2004. La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification. *Esprit*, 303, 14-39.
- DURANTON G., THISSE J.F., 1996. La politique foncière dans une économie spatiale. Microéconomie et espace, *Revue économique*, 47(2) 227-261.
- EWING R., 1997. Is Los Angeles-style sprawl desirable ? *Journal of the American Planning Association*, 63(1), 107-126.
- GÉNIAUX G., NAPOLÉONE C., 2005. Rente foncière et anticipation dans le périurbain. *Économie et Prévision*, 168, 77-92.
- GÉNIAUX G., NAPOLÉONE C., BARTOLI C., CEZANNE-BERTE P., DUMAS E., 2005. *Identification qualitative des espaces disponibles pour l'urbanisation nouvelle*. Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur, Association CESSA, Marseille, 280 p.
- GORDON P., RICHARDSON H.W., 1997. Are compact cities a desirable planning goal ? *Journal of the American Planning Association*, 63, 95-106.
- LECAT G., 2006, *Analyse économique de la planification urbaine*, Thèse de doctorat en sciences économiques, université de Bourgogne, Dijon, 335 p. + annexes.
- LEVESQUE R., 2005. La terre agricole, un potentiel non renouvelable à protéger. *Études foncières*, 116, 25-27.
- LEWIS P., NEIMAN M., 2002. *Cities under pressure: Local growth controls and residential development policy*. Public Policy Institute of California, San Francisco, 162 p.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MEA), 2005. *Ecosystems and human well-being: biodiversity synthesis*. World Resources Institute, Washington DC., http://www.eoearth.org/article/Ecosystems_and_Human_Well-being:_Biodiversity_Synthesis_%28full_report%29
- MÉDAIL F., QUEZEL P., 1997. Hot-spots analysis for conservation of plant biodiversity in the Mediterranean Basin. *Annals of the Missouri Botanical Garden*, 84(1), 112-127.
- MOULERY M., 2010. Éléments pour la mise en place d'une méthode de recensement des zones d'activités en PACA. *Études foncières*, 148, 40-41.
- NAPOLÉONE C., 2006. Structuration des agglomérations et prévalence du modèle centre/périphérie. *Études foncières*, 124, 30-31.
- NGUYEN M.T., 2009. Why do communities mobilize against growth: growth pressures, community status, metropolitan hierarchy, or strategic interaction ? *Journal of Urban Affairs*, 31(1), 25-43
- PINTON F., ALPHANDÉRY P., BILLAUD J.P., DEVERRE C., FORTIER A., GÉNIAUX G., 2007. *La construction du réseau Natura 2000 en France*. Ministère de l'Écologie, Institut français de la biodiversité. La Documentation française, Paris, 254 p.
- RICHER J., 1995. Explaining the vote for slow growth. *Public Choice*, 82(3-4), 207-223.
- ROLLESTON B.S., 1987. Determinants of restrictive suburban zoning – An empirical analysis. *Journal of Urban Economics*, 21(1), 1-21.
- VAN PUymbROECK C., REYNARD R., 2010. Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision. *INSEE Première*, 1278, 4 p., <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1278/ip1278.pdf>
- WIEL M., 1999. *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, « Architecture + Recherches », 39, Éditions Pierre Mardaga, Sprimont, Belgique, 149 p.
- WU J., CHO S.H., 2007. The effect of local land use regulations on urban development in the western united states. *Regional Science and Urban Economics*, 37(1), 69-86.



Un vignoble d'Alsace. Photo Christian Slagmulder © Photothèque INRA.