

**COMITÉ OPÉRATIONNEL N°9**  
**« URBANISME »**

**Rapport au Ministre d'État,  
Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable  
et de l'Aménagement du Territoire**

présenté par

**le Sénateur Jean-Paul ALDUY**

et

**le Député Michel PIRON**

**Chefs de projet**

Nicolas FERRAND

Philippe QUÉVREMONT

Établissement public d'aménagement  
de Saint-Étienne

MEEDDAT  
Inspection générale de l'environnement

**7 mai 2008**

# RAPPORT DU COMITE OPERATIONNEL URBANISME

Le comité opérationnel n° 9 « Urbanisme » a préparé la mise en œuvre des engagements n° 48, 49, 50, 72 et 76 du Grenelle de l'environnement, rappelés en annexe 1 de la présente synthèse. Pour ce faire, il s'est réuni à sept reprises en séance plénière entre janvier et avril 2008 ; chaque séance de travail était précédée de l'envoi de documents préparatoires<sup>1</sup> et suivi d'un compte rendu<sup>2</sup>. Plus d'une centaine de documents contributifs ont été fournis par les membres du groupe<sup>3</sup>.

Ce comité opérationnel s'est attaché à travailler au plus près des engagements qu'il devait mettre en œuvre, quelques propositions complémentaires ont toutefois été émises lorsqu'elles correspondent fortement à la logique des engagements du Grenelle.

Le comité a tenu une dernière réunion le 16 avril 2008, au cours de laquelle il s'est prononcé sur des propositions de conclusions préparées par les rapporteurs. Les conclusions du comité ainsi amendées sont ici présentées. A l'issue de cette dernière réunion, les membres du comité qui manifestaient un désaccord persistant sur certaines des conclusions structurantes du comité ont été invités à produire une brève note argumentée, qui sera également annexée au présent rapport (voir annexe 2).

La mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement est abordée à travers l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et les indicateurs, l'introduction d'un volet climat énergie dans la planification urbaine, le renforcement de l'articulation entre les documents de planification communaux et intercommunaux, l'évolution de la fiscalité, le développement d'éco-quartiers durables, l'introduction de la nature en ville et la reconquête des centres villes en déclin. Chacun de ces ensembles de propositions est résumé dans un encadré. Il doit par ailleurs être rappelé que la rédaction du code de l'urbanisme doit être reprise et simplifiée.

Certaines de ces propositions nécessitent encore d'être précisées et leur mise au point devra faire l'objet d'une concertation appropriée, en particulier pour les propositions 1, 3, 5 et 18, 8, 12, 16 et 17 (voir ci-dessous).

❖ Les Présidents et les rapporteurs tiennent à remercier Mlle Audrey Gloor (Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne) et M. Benjamin Benharrosh (DREIF) pour leur aide précieuse et efficace.

---

1 16 fiches (de A à Q) ont été ainsi produites, elles figurent en annexe 3 de ce rapport. Un projet de rapport a été en outre adressé aux participants avant la réunion finale du 16 avril 2008.

2 L'ensemble des compte rendus figure en annexe 4 au présent rapport.

3 La liste de ces documents figure en annexe 5 du présent rapport.

# 1 Évaluation environnementale et indicateurs

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme représente un élément essentiel dans la poursuite des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement, aussi le comité opérationnel a-t-il développé des propositions visant d'une part à **renforcer cet outil et d'autre part à élaborer sans délai des indicateurs de consommation de l'espace associés aux SCOT et aux PLU, complétés dès que possible par des indicateurs de consommation énergétique et de production de gaz à effet de serre associés aux SCOT**. De l'avis des acteurs de la planification urbaine, le SCOT représente en effet l'échelle d'action prioritaire pour lutter contre l'étalement urbain et la mise en place des indicateurs qui y seront associés doit permettre d'évaluer son efficacité dans la poursuite de cet objectif. Les indicateurs de consommation d'espace seront également déclinés à l'échelle des PLU. Sont en outre présentées des mesures dont l'objectif est de **conditionner l'ouverture à l'urbanisation de zones importantes aux conclusions d'une étude visant à en mesurer l'impact, en particulier sur la consommation d'espace et les émissions de gaz à effet de serre**.

## 1.1 Renforcement de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Les acteurs de la planification urbaine déplorent le manque de précision dans les méthodes actuellement mises à leur disposition pour élaborer une évaluation environnementale pertinente. Dans un objectif de renforcement de cette procédure et de son efficacité dans la poursuite des engagements du Grenelle, le MEEDDAT doit **développer avec le concours de la communauté scientifique un cadre méthodologique national incluant les critères et les indicateurs dédiés à l'évaluation environnementale, destiné aux maîtres d'ouvrage ainsi qu'aux services de l'Etat préparant l'avis de l'autorité environnementale**.

### Proposition n° 1

**Le comité opérationnel propose de renforcer dès 2008 l'évaluation environnementale de la planification urbaine, par le développement et la diffusion d'une méthode claire et facilement utilisable, incluant des indicateurs dédiés. Un renforcement des conditions d'élaboration par les services de l'Etat de l'avis de l'autorité environnementale (préfet) et du contrôle de légalité doit également intervenir dans le même calendrier.**

## 1.2 Développement d'indicateurs de consommation de l'espace

L'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement prévoit d'**inscrire dans les documents d'urbanisme des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace et de développer les indicateurs dédiés**. Le COMITÉ confirme son souhait que les indicateurs définis nationalement soient intégrés obligatoirement dans les documents d'urbanisme.

En effet, le comité opérationnel estime devoir prévoir une définition nationale pour ces indicateurs, permettant l'agrégation et/ou la comparaison des objectifs et des résultats, **sans altérer les responsabilités propres de détermination de ces objectifs locaux, qui continueront de relever des collectivités compétentes**.

De plus, la simple mesure spatiale de l'extension urbaine ne suffit pas à décrire le phénomène d'étalement urbain identifié par le Grenelle de l'environnement comme contraire aux principes du développement durable, si l'on n'y associe pas une mesure de l'habitat construit et du développement de l'activité économique. **Les indicateurs dédiés à l'évaluation de la consommation de l'espace devront ainsi associer à cette vision géographique du territoire une approche fonctionnelle, qui considérera la production du bâti, la localisation des domiciles et des emplois ainsi que d'autres facteurs susceptibles d'agir sur les déplacements habituels à l'intérieur du territoire concerné.**

Il convient de limiter toute nouvelle collecte d'informations qui serait susceptible de générer des coûts et d'accroître la complexité du dispositif. **L'approche géographique de la consommation de l'espace** s'appuiera ainsi sans délai sur les données actuellement disponibles auprès des SAFER (sur la base des déclarations établies par les notaires), et sur le système d'information SITADEL (établi à partir des permis de construire), permettant ainsi de rapprocher les usages de l'espace et la consommation correspondante en ce qui concerne les terres agricoles et naturelles. Cette approche sera complétée dès que possible sur la base des produits développés par l'IGN. **L'approche fonctionnelle du territoire** nécessitera une réflexion complémentaire portant sur les déplacements, qui s'appuiera à l'horizon 2010 sur les données pertinentes issues du recensement général de la population.

Le comité opérationnel propose de confier **la coordination de ces tâches à un service identifié au sein de la nouvelle organisation du MEEDDAT qui assurera le rôle de chef de file sur l'élaboration et la mise en place de tels indicateurs. L'IFEN pourra également être mobilisé pour participer à l'élaboration de ces indicateurs. Un groupe de travail sera en outre créé au sein du CNIS** dont l'objectif sera de stabiliser un dispositif qui puisse s'inscrire dans la durée.

### **Proposition n° 2**

La stratégie progressive proposée par le comité opérationnel consiste à préciser une méthode d'évaluation de la consommation de l'espace, s'appuyant d'abord sur des indicateurs géographiques élaborés à partir de données déjà disponibles (SAFER et SITADEL) puis sur des indicateurs permettant de relater l'utilisation fonctionnelle des espaces (déplacements, etc.). Le MEEDDAT désignera dès maintenant en son sein un service chef de file sur cette question.

Ce travail devra se concrétiser par la **diffusion dès 2009 d'indicateurs à utiliser** aux autorités chargées de réaliser SCOT et PLU. Dans leurs documents de planification urbaine (SCOT et PLU), il appartient aux **collectivités de se donner des objectifs de consommation rationnelle de l'espace, élaborés sur la base de ces indicateurs.** Les résultats obtenus seront examinés par la collectivité tous les trois ans en assemblée délibérante, en même temps que le bilan de la mise en œuvre des documents d'urbanisme (voir proposition n° 11). et seront très largement rendus publics, notamment auprès des chambres d'agriculture.

Dans ce contexte, le comité propose ainsi de **préciser « l'objectif d'un aménagement économe de l'espace et des ressources » au sein de la notion d'équilibre évoquée dans les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme.**

A noter : Le comité opérationnel n°11 propose également l'introduction de critères de biodiversité dans les articles précités dans un objectif de mise en place d'une trame verte et bleue sur l'ensemble du territoire.

### **1.3 Imposer des contraintes environnementales à toute nouvelle urbanisation importante<sup>4</sup> par le biais d'études d'impact rendues obligatoires**

Conformément à l'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement, le comité opérationnel a élaboré une série de mesures visant à s'assurer que préalablement à leur ouverture à l'urbanisation, les zones « importantes » fassent l'objet d'études d'impact qui conditionneraient l'accord de l'autorité responsable de l'autorisation à une série de critères en termes de desserte, de consommation énergétique ou d'émissions de gaz à effet de serre, en adéquation avec les objectifs du Grenelle. Le terme « Urbanisation » inclut naturellement ici, la création d'équipements et d'infrastructures.

Ainsi, dans le cas où l'ouverture à l'urbanisation d'une zone importante n'aurait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale antérieure<sup>5</sup>, il est proposé de la **conditionner aux conclusions d'une étude d'impact qui pourrait notamment imposer la programmation de transports en commun adaptés. Le dimensionnement du concept d'« importance » reste à préciser par le MEEDDAT en relation avec la taille de la collectivité, ce qui fera l'objet d'une large concertation.**

**Le COMITÉ propose de préciser le champ de cette mesure et souhaite qu'il en soit ainsi en particulier pour les autorisations d'implantation majeure économique, commerciale, d'équipement sportif et de pôle logistique.** Leur permis de construire devrait être précédé d'une étude d'impact comportant notamment des volets « desserte et transports de marchandises » (l'objectif poursuivi étant d'implanter la bonne activité au bon endroit) et « pertes induites en espaces agricoles et naturels ». De plus, ces projets pourront se voir imposer **une desserte, adaptée en volume et en mode au trafic induit.** La procédure pourra également prévoir que **le financement total ou partiel du transport collectif entre la zone concernée et le centre ville soit assuré par les surfaces commerciales.**

**Enfin, le COMITÉ propose que la taille de l'opération, objet de la demande d'autorisation, soit proportionnée à la population de l'EPCI territorialement compétent.** Cette dernière disposition permettra d'éviter que certaines zones d'activités ne s'implantent à l'extérieur des périmètres des communautés d'agglomération, incitant ainsi à l'étalement urbain, et privant ces communautés de recettes fiscales importantes tout en profitant de leur population et de leurs infrastructures.

La maîtrise de l'implantation de zones d'activités importantes est un élément fondamental de la lutte contre une consommation non rationnelle de l'espace. C'est pourquoi le comité opérationnel propose également d'**abaisser le seuil d'opposabilité directe du SCOT** qui est actuellement de 5 000 m<sup>2</sup>.

Il convient également d'**inciter les communes à déléguer leur compétence « permis de construire » à une structure intercommunale**, qui représente un niveau de décision plus pertinent pour la répartition territoriale de certaines implantations économiques et commerciales comme les entrepôts ou encore les pôles logistiques. Cette proposition est présentée plus loin, le comité soutenant également avec force le transfert de l'élaboration des PLU au niveau

---

4 Le comité a repris le terme « important » issu du Grenelle, sans chiffrer cette notion qui reste à préciser par le MEEDDAT.

5 Les articles L121-14 à 16 CU précisent les documents devant faire l'objet d'une évaluation environnementale. Il s'agit des SCOT, ainsi que des PLU qui pourraient affecter de façon notable des zones environnementales.

intercommunal (voir la proposition 9 infra).

### **Proposition n° 3**

Le comité opérationnel propose de **conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones importantes à la programmation de transports en commun adaptés après étude d'impact concluant en ce sens, incluant notamment l'analyse des pertes induites en espaces agricoles et naturels.**

En vue d'améliorer la maîtrise d'implantations importantes, le comité opérationnel propose aussi:

- **d'abaisser le seuil d'opposabilité directe du SCOT,**
- **de soumettre la programmation des nouveaux équipements d'importance (entrepôts, zones logistiques ou commerciales,...) à une compétence intercommunale après accord de la commune concernée,**
- **de subordonner l'extension de zones commerciales au-delà d'un certain seuil au fait que l'EPCI soit suffisamment peuplé,**
- **de conditionner les autorisations d'implantations économiques, commerciales, d'équipements sportifs et de pôles logistiques à des contraintes environnementales plus conséquentes, notamment en termes de desserte et de paysage.**

Les mesures seront intégrées au plus vite dans le code de l'urbanisme et dans le code de l'environnement.

## 2 Climat – Énergie

L'ADEME et la DGUHC ont récemment lancé une étude sur l'évaluation quantitative de l'impact des choix d'urbanisme en termes de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre, en particulier ceux liés aux transports. Si les résultats de cette étude, attendus pour l'automne 2008, démontrent la faisabilité technique d'une telle évaluation, il deviendrait alors juridiquement possible **d'assigner explicitement aux collectivités publiques, au titre de l'urbanisme, un objectif d'économie concernant les émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergie (article L110 du code de l'urbanisme), et de décliner ce principe en ce qui concerne la préparation des SCOT au sein de ce qui pourrait constituer le volet climat-énergie<sup>6</sup> du document.**

Le Grenelle a en effet identifié des problèmes d'articulation de démarches entre les volets urbanisme (SCOT), transports (PDU) et habitat (PLH) de la planification urbaine, qu'il convient de ne pas dupliquer en ce qui concerne le domaine climat-énergie. Il est ainsi apparu préférable de développer un nouveau volet climat énergie à l'intérieur même de la démarche SCOT, plutôt que de devoir prévoir une articulation complémentaire, source de complexité. Cela présentera également l'intérêt de pouvoir agir au niveau de l'agglomération qui reste une échelle pertinente pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et la surconsommation énergétique dans les transports

Il convient en même temps de poursuivre la démarche récemment initiée de mise en place de **plans climat-énergie territoriaux sur une base volontaire, en perfectionnant les méthodes, le soutien et la gouvernance, en encourageant les collectivités à se doter de tels outils et en observant les évolutions et la maturation de ces démarches à une échelle nationale.** La relative jeunesse de la démarche milite en effet pour une certaine prudence en matière de calendrier d'instauration générale d'obligations réglementaires, l'objectif du Grenelle étant d'aboutir à une **généralisation de ce type de réflexions dans les 5 ans. Celle-ci sera donc progressive et s'appuiera en premier lieu sur les communautés (urbaines ou d'agglomérations) de plus de 100 000 à 150 000 habitants, conformément à l'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement.** L'avis du comité opérationnel n°28 sur les collectivités exemplaires devra être également pris en compte sur cette question du rythme de l'introduction de volets climat-énergie dans la planification urbaine.

Enfin, les PLU (et les SCOT sous-jacents) devront pouvoir **imposer, dans certains secteurs, des obligations relevant du code de la construction, notamment en termes de performances énergétiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'imperméabilisation des parcelles, de gestion des eaux, etc.** Le contrôle de ces obligations se fera par un contrôleur technique externe, comme c'est déjà le cas pour les constructions en zones sismiques. Cette mesure devrait permettre de **favoriser l'émergence de « quartiers à performance énergie-climat élevée » dont la dénomination éco-quartiers sera discutée ci-après.**

---

6 L'appellation « climat-énergie » fait référence à une méthode aujourd'hui diffusée par l'ADEME, le **plan climat-énergie territorial, en cours d'appropriation par plusieurs dizaines de collectivités sur une base entièrement volontaire.** La méthode proposée fait apparaître des points très opérationnels, tels par exemple les diagnostics énergétiques des bâtiments publics de la collectivité, que l'on peut aisément imaginer rendre obligatoires pour peu que la méthode du diagnostic soit elle-même normalisée (ou référencée). Elle comprend aussi de nombreux éléments relevant d'une animation collective auprès des citoyens et des entreprises de son périmètre. D'autres démarches, également assez répandues (agenda 21...) ont retenu des critères similaires.

#### **Proposition n° 4**

**En fonction des conclusions à venir de l'étude lancée par l'ADEME et la DGUHC, le comité opérationnel propose de développer une méthode permettant d'assigner à un SCOT des objectifs chiffrés de réduction de la consommation énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre. L'insertion dans les SCOT de tels volets climat-énergie relèvera d'une démarche volontaire dans un premier temps.**

**Par ailleurs le développement des plans climat-énergie territoriaux doit se poursuivre sur une base volontaire en bénéficiant d'un soutien méthodologique, en vue d'une généralisation dans les 5 ans à toutes les agglomérations de plus de 100 000 à 150 000 habitants.**

**Il conviendra également de permettre aux PLU (et aux SCOT sous-jacents) de définir des normes constructives dans certaines zones à enjeux environnementaux marqués. Cette mesure sera intégrée au code de l'urbanisme.**

### 3 Les documents d'urbanisme et leur articulation

#### 3.1 Les SCOT offrent déjà des possibilités favorables à une utilisation rationnelle de l'espace

Les SCOT ont été institués pour répondre à un besoin de coordination et de mise en cohérence des différentes politiques qui contribuent au développement d'un territoire (urbanisme, logement, équipements, développement économique, commerces, déplacements des personnes et des marchandises) : ce ne sont pas des schémas qui dirigent le développement urbain, mais des schémas qui visent à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles. **Ils sont opposables aux PLH, aux PDU et aux PLU qui doivent, s'ils ne sont pas compatibles avec les orientations définies par le SCOT, être révisés dans un délai de trois ans maximum** (passé ce délai, le préfet doit se substituer à l'EPCI ou à la commune pour procéder à la mise en compatibilité du document). **De surcroît, les SCOT offrent déjà des outils permettant une utilisation économe de l'espace (zones de protection, utilisation prioritaire de certains terrains, densification de certains secteurs, etc.), qu'il conviendrait de mieux exploiter, par un effort de pédagogie et de communication.**

Par ailleurs, le COMITÉ unanime souligne qu'une ingénierie de qualité est le préalable à l'élaboration de projets de territoire cohérents et à leurs traductions dans les documents d'urbanisme. Le COMITÉ souhaite que les moyens humains et financiers dévolus à ces missions soient à la hauteur des ambitions du Grenelle pour le développement durable des territoires.

**Tous les territoires sensibles devraient engager la préparation d'un SCOT. La notion de « territoire sensible » reste encore à finaliser par le ministère à travers une concertation appropriée. Naturellement, elle devra inclure les zones de pression foncière élevée (ou dont la biodiversité est menacée par l'urbanisation) et notamment les territoires littoraux et de montagne.**

**De même, certains SCOT n'incluent pas toute la zone sous influence urbaine de l'agglomération concernée malgré l'enjeu considérable qu'elle représente en matière d'étalement urbain.** C'est en effet bien souvent dans ces zones que viennent actuellement s'implanter de manière déraisonnée et fortement consommatrice d'espace les zones d'activités et les pôles logistiques. **Dans l'immédiat, une circulaire aux préfets émise en 2008 précisera cet objectif de généralisation des SCOT pour ces zones désignées,** leur laissant apprécier, en concertation avec les élus, les moyens d'y parvenir. Il conviendra de vérifier en 2010 si des mesures complémentaires sont nécessaires.

#### Proposition n° 5

**Le comité opérationnel propose de poursuivre les efforts de pédagogie autour des possibilités conférées au SCOT afin que tous les maîtres d'ouvrage des SCOT, que tous les services techniques territoriaux ou nationaux, que toutes les personnes publiques associées exploitent au maximum les pouvoirs de ces procédures pour une utilisation rationnelle de l'espace. Le MEEDDAT, en lien avec le CNFPT, le MAP et tous les partenaires concernés, doit conduire sans délais cet effort.**

**Il est également proposé de généraliser l'adoption d'un SCOT pour tous les territoires sensibles ou dont la biodiversité est menacée, et notamment pour les zones sous influence urbaine dans leur intégralité, pour les territoires littoraux et pour les territoires de montagne.**

### **3.2 Compléter le volet stratégique des SCOT par des décisions pré-opérationnelles**

Le SCOT a de larges compétences en matière d'orientation et de protection mais les textes limitent ses possibilités dans le domaine de la programmation ou de l'incitation. Le SCOT dispose ainsi des pouvoirs de donner des orientations générales (mais qui sont quelquefois peu effectives), fixant des priorités d'urbanisation pour les secteurs situés en zone urbanisée et déjà équipés, et/ou pour ceux qui sont desservis par les transports collectifs. Des outils supplémentaires de lutte contre l'étalement urbain devront donc être élaborés et mis à la disposition des collectivités afin de pouvoir mettre en oeuvre les ambitions du Grenelle de l'environnement.

Conformément aux conclusions du Grenelle, le comité opérationnel propose ainsi la création d'un outil opérationnel définissant des secteurs plus denses autour d'équipement publics : la **zone de densification environnementale (ZDE), qui imposera, à l'intérieur de zones inscrites au niveau du SCOT et transcrites dans les PLU, une densité minimum aux constructions nouvelles**, ainsi que la mise en place d'un droit de délaissement pour les propriétaires de ces terrains<sup>7</sup>. Pour ces zones, le **délai de transcription dans les PLU sera raccourci à 6 mois**, et le SCOT pourra **interdire aux PLU l'usage de règles malthusiennes, ou les encadrer** (imposer des tailles de terrain minimum, fixer une règle de densité inférieure à un seuil déterminé par le SCOT, limiter la hauteur, etc.)<sup>8</sup>.

Pour que cette mesure soit efficace, il est indispensable de **conférer aux SCOT, sur certaines zones très précises et clairement identifiées sur le document, un niveau de précision plus élevé, lui permettant notamment de fixer des règles précises au PLU, et même de s'y substituer sur certains aspects, dans le cas d'une incompatibilité durable entre les deux documents.**

**En outre les subventions publiques aux opérations de construction de toute nature (logement, transports, équipements publics, etc.) seraient conditionnées à l'existence de « contrats de sites » sur ces zones.**

Les SCOT, alors dotés d'outils opérationnels de densification pour certaines zones, doivent également disposer de pouvoirs similaires (délai de transcription réduit, blocage de la construction en l'absence de transcription, etc.) dans le domaine de la **protection de zones de forte qualité agricole ou naturelle, face aux risques d'une urbanisation désordonnée.**

7 Selon le comité, ces zones devront être délimitées soit par une norme d'application systématique, par exemple sur un périmètre de 500m autour des gares et le long de lignes de transport en commun en site propre, soit au cas par cas par l'entité chargée d'élaborer le SCOT. Les zones d'activités économiques pourront également faire l'objet d'une densification prioritaire dans les SCOT et les PLU, avec des densités bâties minimales. Cette densification sera alors de nature à garantir une certaine mixité des fonctions urbaines (commerce, habitat, loisirs) et l'usage des transports collectifs.

8 De même pour une partie de l'article R123-9 ainsi que pour les articles R111-16 à R111-20 édictant certaines règles de prospect que le PLU peut rendre obligatoires, qui peuvent avoir comme conséquence directe de générer des formes urbaines peu denses. En outre, ces mesures sont inadaptées dans le cadre d'un tissu urbain existant.

Enfin, l'adjonction d'une approche économique de la mise en œuvre des SCOT (coûts d'investissement, etc.) permettra d'apprécier la faisabilité des aménagements (notamment pour ce qui concerne les transports), qu'ils soient prévus explicitement ou induits par le document.

#### **Proposition n° 6**

**La majorité<sup>9</sup> des membres du comité propose d'améliorer le caractère opérationnel des SCOT en le dotant d'outils spécifiques permettant d'édicter des règles précises de densification pour des périmètres restreints (zones de densification environnementale).**

**Les SCOT disposeront de pouvoirs similaires pour protéger des zones de forte qualité agricole ou naturelle d'une urbanisation désordonnée.**

### ***3.3 Renforcer le caractère opposable du SCOT ainsi que ses liens avec les POS et PLU des communes concernées***

En dépit de leur compatibilité obligatoire en termes de contenu, les documents de planification urbaine (SCOT, PLH, PDU) n'ont pas une portée harmonisée. La coordination des documents est en outre pénalisée par la juxtaposition de procédures de durée (élaboration, approbation, validité) et de gouvernance (structures intercommunales et services de l'Etat) différentes, qui nuisent à la cohérence des contenus, voire peuvent entraîner des contradictions. La poursuite des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement passe donc nécessairement par une articulation et une cohérence renforcée de l'ensemble des documents d'urbanisme avec le SCOT, qui constitue l'outil privilégié de gestion rationnelle de l'espace.

Afin de **renforcer les liens entre les SCOT et les documents qui lui sont liés (PLU, POS, PDU, PLH)** des communes concernées, le comité opérationnel propose les mesures suivantes.

#### **Proposition n° 7**

**Le PLU rappellera dans un volet « projet de territoire » inscrit dans le PADD communal, son ambition de mettre en œuvre les orientations du projet du SCOT.**

**Le comité opérationnel propose également d'encourager les collectivités responsables de SCOT à communiquer, par un mécanisme d'association à l'élaboration du PLU, les enjeux territoriaux des politiques qu'elles ont élaborées au moment de l'approbation de leur document. Ces collectivités auront alors à préciser les critères sur lesquels les documents de portée induite (PLU, PDU, PLH) doivent être compatibles avec le SCOT, et sur lesquels elles fonderont leur avis au titre de personne publique associée.**

<sup>9</sup> Cette proposition a fait l'objet de débats approfondis, certains membres du comité ayant manifesté des réserves à l'égard de cette proposition.

### Proposition n° 8

**La mise en œuvre des politiques territoriales contractualisées doit être assujettie à la compatibilité de leurs documents d'urbanisme avec les orientations du SCOT. Cette mesure conduira la collectivité à justifier de la cohérence avec les orientations du SCOT qu'elle a la responsabilité d'appliquer pour être éligible à un certain nombre de financements.**

De surcroît, le PLU sera complété par **un document programmatique portant engagement contractuel entre les différents porteurs de politiques publiques et la commune concernée** : programmation de logements, de transports collectifs ou d'espaces d'activités, renouvellement urbain de quartiers, etc.

Ces dispositions doivent être mises au point d'ici fin 2008 dans le cadre d'une large concertation.

### Proposition n° 9

**Le comité opérationnel soutient avec force le transfert des compétences d'élaboration des PLU aux communautés d'agglomération (ou de communes...). Certains de ses membres souhaitent que ce transfert soit encouragé par des mesures incitatives pour les collectivités qui y sont prêtes, d'autres envisageraient des dispositions obligatoires.**

Le comité opérationnel propose également le développement d'incitations visant à accroître la délégation de la compétence « permis de construire » aux EPCI.

La mise en place, tous les trois ans, de **points d'étape concomitants à tous ces documents** permettrait d'évaluer l'ensemble de ces politiques de manière transversale, notamment grâce aux indicateurs mentionnés ci avant, ainsi que la cohérence dans la mise en application de ces différents documents. A l'instar de ce qui a été décidé par la loi engagement national pour le logement, **un rapport suivi d'un débat sur l'évolution du territoire par rapport au PADD et aux ambitions du SCOT pourrait être présenté lors de ces points devant les conseils municipaux** de toutes les communes concernées. Un tel bilan pourrait également porter sur la consommation foncière, l'exécution du PLH, l'engagement des opérations d'aménagement et la réalisation des programmes d'infrastructures, et l'état des marchés fonciers et immobiliers. Les éléments de ce rapport, notamment ceux qui concernent la consommation d'espaces agricoles seront largement rendus publics, notamment auprès des Chambres d'Agriculture.

Le comité opérationnel suggère également que **le lancement et/ou la révision d'un SCOT puisse être synchronisé, à l'initiative de la collectivité responsable de son élaboration, avec la préparation et/ou la révision d'un PDU et d'un PLH**, visant ainsi à améliorer, par une confrontation régulière de moyens et d'objectifs de planification parfois divergents, la cohérence entre les différents documents.

### Proposition n° 10

**Le comité opérationnel propose de mettre en place des points d'étape réguliers (tous les trois ans) où l'évolution du territoire (habitat, espace naturel et agricole, transport, équipements commerciaux et logistiques) sera comparée aux objectifs des différents documents, dont la mise en œuvre sera, par voie de conséquence, régulièrement évaluée.**

### **3.4 Élargir le champ d'application du SCOT pour davantage de cohérence**

Conformément à l'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement, le comité opérationnel « urbanisme » a élaboré, en coordination avec le comité opérationnel « transports urbains et périurbains », un projet de réforme des documents de planification en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et de commerces. La logique retenue associe un **schéma global, étendant la portée des SCOT et sa déclinaison, dans des documents intégrant la dimension opérationnelle des PLU, PLH et PDU**. Il convient de différencier les cas selon les périmètres sur lesquels ces documents sont établis.

#### Adoption d'un document unique sur un périmètre commun:

91 des 290 SCOT en projet, en cours, ou approuvés le sont sur le périmètre d'un EPCI compétent en matière de PDU et de PLH. L'EPCI pourrait alors être autorisé à se doter d'un **document unique définissant des orientations générales en matière d'urbanisme, de logements, de déplacements et de commerce, mais comportant également les éléments de programmation qui figurent aujourd'hui dans les PDU et PLH, ainsi que des dispositions contraignantes relatives aux implantations commerciales. Les éléments de programmation pourraient être revus à un rythme plus rapide que les révisions de SCOT**, par exemple tous les cinq ans (au lieu de dix), selon une procédure simplifiée, à condition de rester dans le cadre du PADD. Une telle procédure aurait en outre l'avantage de conduire à un examen coordonné des « indicateurs dédiés » prévus par le Grenelle.

Il n'est toutefois pas souhaitable d'encourager l'unification des documents sur des périmètres trop restreints, n'incluant pas la zone d'influence périurbaine des agglomérations couvertes par un EPCI. S'il n'est pas envisageable d'interdire l'adoption de documents unifiés aux EPCI qui le souhaiteraient, **les éventuelles incitations directes (financement de l'élaboration des documents) voire indirectes (mesures fiscales ou relatives au versement transport) devraient être orientées spécifiquement vers des territoires plus grands.**

#### Mise en cohérence sur des périmètres différents:

Plusieurs bassins de vie importants sont couverts par des documents de planification non unifiés. Le SCOT pourrait alors exprimer des **orientations préfigurant une programmation en matière de logements ou de déplacements, élaborée avec l'accord des autorités compétentes en matière de PDU et de PLH**. Son élaboration serait l'occasion d'apprécier l'équilibre du projet urbain en confrontant mieux les problématiques de zonages territoriaux et de migrations induites à l'échelle de vastes aires urbaines, tout en laissant à des niveaux de gouvernance légitimes, la responsabilité de doter les périmètres urbains et péri-urbains de prescriptions opérationnelles plus précises.

**Des structures intercommunales unifiées à l'échelle des aires urbaines, sous forme de syndicat mixte ou de groupement d'intérêt public**, assureraient la cohérence des orientations stratégiques lors de l'élaboration de ces SCOT dont la portée aurait été étendue. La loi SRU permettait déjà la constitution de syndicats mixtes dotés de compétences obligatoires ou optionnelles, notamment pour l'intermodalité et la tarification des transports urbains. **Une évolution du statut de ces syndicats portée par la loi Grenelle pourrait leur donner la compétence d'élaboration du SCOT, en levant les blocages réglementaires actuels qui empêchent l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte.**

La mise en application du SCOT par l'adoption d'une programmation en termes d'urbanisme de logement et de déplacements pourrait aussi être réalisée sur des **territoires plus restreints, qu'il serait pertinent de faire correspondre aux périmètres de compétence des intercommunalités**. Celles-ci se doteraient de « **schémas de secteur** » analogues à ce que prévoyait la loi SRU, unifiant la maîtrise d'ouvrage des documents de planification thématiques ou au moins d'un « cœur » constitué des PLU, PLH, PDU et SDC. En anticipation, une première version des schémas de secteur pourrait prendre la forme d'un **PADD intercommunal, dont l'élaboration par les EPCI serait obligatoire mais n'emporterait pas de conséquences directes sur les PLU ou PDU dont ils n'ont pas la charge**.

Hors toute délégation, la synchronisation possible de l'élaboration (ou de la révision) des SCOT, PLH et PDU (à l'initiative du SCOT) et une enquête publique conjointe pourrait compléter ce dispositif. La mise en place, tous les trois ans, de points d'étape concomitants à tous ces documents permettrait d'évaluer l'ensemble de ces politiques de manière transversale, notamment grâce aux indicateurs mentionnés plus haut.

Concernant les **incitations** aux collectivités pour l'adoption de tels documents, il pourrait être proposé de **reprendre un mécanisme d'incitation similaire à celui de la loi de 1999** (majoration du taux du versement transport), dans le cadre d'une évolution plus générale des EPCI vers un statut d'autorité organisatrice des transports renforcé, **ces AOMD** (autorités organisatrices de la mobilité durable) **disposeraient de compétences et de moyens financiers leur permettant une intervention opérationnelle transversale (stationnement, vélos, autopartage, taxis), et devraient en contrepartie accepter de déléguer le cadrage de la programmation à un syndicat mixte**. Ce dernier sujet a été expertisé en collaboration avec le comité opérationnel en charge des réflexions sur les transports urbains et périurbains.

#### **Proposition n° 11**

**Le comité opérationnel propose une démarche associant un schéma global, étendant la portée des SCOT, et sa déclinaison dans des documents intégrant la dimension opérationnelle des PLU, PLH et PDU. Les cas seront différenciés selon les périmètres sur lesquels ces documents sont établis. A défaut d'une délégation possible, la synchronisation de l'élaboration de ces documents est souhaitable. Une meilleure articulation de ces démarches permettra également le développement de la concertation pendant leurs phases préparatoires.**

### ***3.5 Lutter contre l'étalement urbain en dehors des zones de planification urbaine***

Les enjeux relatifs à l'étalement urbain et à la consommation foncière ne se limitent pas aux seules agglomérations et doivent s'étendre aux territoires, pour la plupart ruraux, qui ne sont couverts par aucun document d'urbanisme. Un groupe de travail spécifique à constituer doit donc veiller à revoir, en fonction des exigences du Grenelle de l'environnement, le règlement national d'urbanisme.

#### **Proposition n° 12**

**Le comité demande que le règlement national d'urbanisme (RNU), qui s'applique sur les territoires non couverts par les documents d'urbanisme, soit réactualisé d'ici 2009 au vu des exigences du développement durable définies par le Grenelle de l'environnement.**

**Proposition n° 13**

**Il conviendrait de renforcer les incitations à se doter de documents d'urbanisme pour ces territoires aux enjeux particuliers, voire de proposer certaines règles spécifiques aux zones rurales et s'appliquant dans le cas où elles ne se seraient pas dotées de SCOT. Ainsi un mécanisme d'incitation inspiré du « 1€par habitant » lancé en 2003 (mais tenant aussi compte des superficies à couvrir) pourrait utilement être mis en œuvre.**

## 4 Fiscalité

L'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement prévoit la mise en place d'un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés en réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion économe des ressources et de l'espace. L'objectif ici retenu n'est pas d'abord de contribuer aux recettes d'une collectivité ou de l'Etat, il est de chercher à infléchir, par d'éventuelles mesures fiscales, les comportements qui contribuent à l'étalement urbain, ainsi que de rendre la fiscalité plus claire et plus lisible.

Le comité approuve ainsi le projet **de regrouper l'assiette et les modalités de recouvrement pour les huit taxes d'urbanisme actuelles en une taxe unique, qui ne serait d'autre part plus basée sur la surface hors œuvre nette (SHON)**, complexe dans sa définition et sa mise en œuvre et présentée parfois comme s'opposant à la construction durable, mais **sur le volume ou sur une surface très simple à définir** (comme la surface totale de plancher multipliée par le nombre d'étages), dont les mesures seraient prises à l'intérieur des murs pour ne pas pénaliser l'isolation ou les doubles peaux.

Par ailleurs, une base minimale de taxation, correspondant à une densité minimale, serait déterminée en fonction d'un coefficient fiscal de densité représentatif des droits à construire. Une incitation indirecte à construire des superficies moindres qu'autorisées serait ainsi supprimée. Selon le même principe que celui en vigueur pour les impôts locaux, la base serait identique mais les taux votés par collectivité pour chaque imposition. Le niveau de ces coefficients (local, agglomération, national par zones...) reste à déterminer en concertation avec les collectivités. Ils figureraient dans un volet financier des documents d'urbanisme, ce qui permettrait de taxer de manière différentielle les zones, afin de contribuer à lutter contre l'étalement urbain. Enfin, le comité opérationnel propose que la procédure de recouvrement soit assimilée à celle valant pour les impôts sur rôle.

La préservation des espaces naturels remarquables au titre de la diversité biologique et de la qualité des paysages, ainsi que la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels dans les zones péri-urbaines constituent un enjeu important pour la collectivité et ont inspiré diverses dispositions législatives, à l'échelle nationale et communautaire. Le comité opérationnel est favorable à ce que l'on reconnaisse l'apport pour la collectivité (citadins qui bénéficient des aménités produites, préservation de la diversité biologique, maintien ou reconstitution d'une agriculture de proximité et de qualité) de ces modes d'utilisation et de gestion de l'espace, mais n'a pu déterminer quel mécanisme serait approprié à matérialiser cette reconnaissance. Au plan juridique, il ne semble pas nécessaire d'autoriser (par la loi) les **intercommunalités à moduler la répartition de la dotation de solidarité en tenant compte des critères de protection environnementale, cette possibilité étant déjà ouverte.**

Sur le plan technique, toute commune dont le territoire comprend un ou des sites classés, un ou des terrains acquis par le conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, une zone Natura 2000, une réserve naturelle, une forêt de protection ou un PAEN bénéficierait ainsi d'une dotation plus importante au prorata de la surface concernée. Bien que le Grenelle de l'environnement ait explicitement prévu la mise en place d'une modulation similaire de la DGF, les avis des membres du comité opérationnel se sont exprimés de façon divergente à ce propos, la DGCL ayant en particulier exprimé un désaccord sur ce point. Le comité s'est en outre prononcé défavorablement quant au **projet d'étendre le bénéfice de la TDENS aux espaces périurbains protégés, dont la gouvernance semble mal établie (pour les PAEN), et afin de ne pas prendre le risque de déstabiliser les financements existants sur la base de cette ressource.**

Le comité a exprimé des réserves relatives à **l'instauration éventuelle d'une nouvelle taxe sur la valorisation des terrains nus lors d'une modification de leur constructibilité**. Cette taxe (sur les plus-values latentes) serait perçue lorsque les documents d'urbanisme déclarent une parcelle nouvellement constructible, dans le but principal de mobiliser plus rapidement ces terrains en vue de les construire. Les réserves du comité opérationnel portent en ce cas sur l'incitation indirecte, pour la collectivité, à étendre les périmètres constructibles (ce qui favorise l'étalement urbain), et à la difficulté prévisible de justifier, vis à vis de nombreux propriétaires (y compris dans d'assez petites collectivités) un prélèvement sur des plus values latentes même en l'absence de dépenses identifiées de la part de la collectivité.

Une question apparemment proche peut se poser dans le cas où des investissements de l'Etat ou des collectivités territoriales d'une taille importante valorisent des terrains déjà constructibles, en particulier par la création de transports en commun en site propre. Une taxation de la plus-value latente, assortie d'un encadrement et de conditions strictes (dont un droit de délaissement pour les propriétaires), pourrait à la fois capter une partie de la plus-value engendrée par ces investissements en vue d'assurer une partie de leur financement, et garantir un meilleur usage du foncier disponible par une densification plus rapide. Le comité opérationnel souhaite une mise en œuvre prudente d'une telle disposition, qui inciterait effectivement à la densification et au développement des transports en commun, si celle-ci est finalement retenue à l'issue de la mission IGF / CGPC en cours sur le sujet.

#### **Proposition n° 14**

**Le comité opérationnel soutient le regroupement des huit taxes d'urbanisme actuelles en une taxe unique dont la base serait modifiée et les taux votés par collectivités.**

Afin de mettre en œuvre l'engagement n° 72 du Grenelle de l'environnement, le comité opérationnel a pris connaissance du projet de taxe prévu en application de la loi sur l'eau de décembre 2006. Cette taxe annuelle concernant les propriétaires raccordés à un réseau pluvial serait fixée par la collectivité compétente, des abattements seraient prévus en fonction du degré d'imperméabilisation des sols.

Sans remettre en cause le bien fondé de cette taxe, le comité craint un affichage défavorable à la ville dense, où seuls les centres sont en effet raccordés au réseau pluvial. Il ne reprend pas à son compte la suggestion de relever l'imposition maximale prévue par la loi (0,20€/m<sup>2</sup> imperméabilisé).

Le comité considère en outre qu'une telle taxe annuelle ne peut avoir un effet significatif suffisant sur les nouveaux projets, en particulier s'ils prévoient l'imperméabilisation de surfaces importantes, ni sur l'imperméabilisation progressive de bassins versants. Il recommande donc au MEEDDAT de poursuivre ses réflexions en ce sens, en lien avec le regroupement en une taxe unique proposé plus haut (voir proposition n°15).

#### **Proposition n° 15**

**Le comité opérationnel recommande de rechercher une solution appropriée, afin que le décret instituant une taxe pour les eaux pluviales collectées ne constitue pas un argument supplémentaire en faveur de l'étalement urbain, et de rechercher une solution concernant**

**les nouveaux projets d'imperméabilisation dans le cadre de la taxe unique proposée en matière d'urbanisme.**

## 5 Les éco-quartiers

**Favoriser l'émergence, sous l'impulsion des collectivités territoriales, d'éco-quartiers dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif** correspond à l'engagement n°49 du Grenelle de l'environnement. De nombreuses opérations d'urbanisme, portées par la volonté des équipes locales et/ou le dynamisme des professionnels de l'aménagement et de la construction, émergent aujourd'hui sur le territoire français et s'autoproclament « éco-quartier ». S'il n'apparaît aujourd'hui ni nécessaire ni souhaitable de tout normaliser, le risque semble cependant bien réel qu'à une période innovante et stimulante succède une confusion des références, source de malentendus, d'autant plus que la plupart des acteurs concernés ne disposent pas aujourd'hui des outils ou du savoir-faire qui leur permettraient de mener à bien ces projets.

D'une manière générale, les acteurs de la planification urbaine s'inquiètent de voir émerger un nombre croissant de quartiers qui n'ont d'écologique que le nom et oublient souvent que l'éco-quartier **ne doit pas constituer un objet séparé de la ville mais plutôt un dispositif opérationnel de mise en valeur des principes du développement durable pour l'ensemble de la commune.** Dans ces conditions, l'enjeu principal consiste à être capable **de rassembler en amont les compétences disponibles dans les collectivités, et de se doter d'outils méthodologiques de conception et de suivi spécifiques à cette démarche.** Il est de la responsabilité des collectivités de fédérer les énergies déployées vers la poursuite des objectifs du Grenelle, et plus globalement des politiques du développement durable appliquées à la planification, l'urbanisme, et l'aménagement<sup>10</sup>. La difficulté est aussi que la méthode à définir devrait rester transposable à l'ensemble du territoire et reposer systématiquement sur la participation la plus large possible des habitants actuels ou futurs.

Le comité opérationnel propose ainsi de développer, pour les collectivités (ou des opérations liées à des collectivités par convention) qui le souhaiteraient, **une démarche commune "quartier durable" de type "charte", basée sur leur engagement dans le cadre d'une méthode à préciser, qui intégrerait toutes les dimensions du développement durable** (y compris des éléments non quantifiables) avec une participation accrue des futurs usagers du quartier. Les collectivités, maîtres d'ouvrages, concepteurs, réalisateurs, choisiraient de **définir, parmi différentes cibles, des niveaux d'éco-performance en ayant libre choix de développer préférentiellement tel critère ou tel autre** (quantifiable ou non) suivant le projet et son contexte.

Afin d'éviter que la charte ne devienne un catalogue de normes au sein duquel les aménageurs publics ou privés pourraient picorer pour obtenir un quasi-label éco-quartier, les cibles prioritaires à atteindre selon le lieu et l'environnement du projet, ainsi que les étapes pour y parvenir devront être définies, par la puissance publique, dès l'étape de programmation du quartier à créer ou à réhabiliter.

La démarche **relèverait dans l'immédiat d'un cadre expérimental**, à soutenir sur le plan méthodologique (observatoire, ingénierie d'accompagnement) et à évaluer progressivement. **L'engagement de l'Etat serait recherché notamment sur le soutien qu'il pourrait apporter à la définition d'une telle démarche, ainsi qu'au travers d'un couplage, qui reste à définir, avec la politique du logement, l'éco-conditionnalité faisant partie des mesures envisageables.**

---

10 Favoriser les démarches urbaines transversales plus ambitieuses sur le plan social et environnemental en répondant aussi aux enjeux d'intégration à la ville existante, de cohérence avec le tissu urbain antérieur, de respect de l'identité du lieu et de cohérence avec la voirie et les dessertes.

Il est trop tôt pour se prononcer sur une éventuelle labellisation ou certification externe de ce type de démarche. Le comité opérationnel n'a pas débattu de sa gouvernance, mais a déjà repéré la nécessité concrète de modifier le code de l'urbanisme sur des points précis, qui verrouillent actuellement ces expériences. Certains ont également proposé des zones d'expérimentation dans lesquelles les règles d'urbanisme seraient suspendues afin de pouvoir conduire des démarches innovantes.

Il convient également de faire rapidement un **inventaire détaillé des cahiers des charges des démarches existantes ou en cours** (qui pourrait par exemple être confié au CERTU et à l'ADEME). Il est en effet à noter que certaines communes et agglomérations ont d'ores et déjà fait le choix de rédiger des **chartes d'éco-quartier** qui définissent des **objectifs qualitatifs et quantitatifs pouvant caractériser un éco-quartier métropolitain**, et qui précisent pour chaque volet un niveau d'excellence répondant à l'ambition de l'éco-quartier **dans les domaines de la forme urbaine, la mixité sociale, la mixité fonctionnelle, la gouvernance et l'environnement**. De même, un bilan des premiers éco-quartiers réalisés ainsi qu'un retour sur un appel à projet lancé en 2003 sur les agendas 21 devraient prochainement alimenter l'ensemble de ces réflexions.

Il serait également justifié de **mettre en place rapidement une démarche de type consumériste, obligeant les aménageurs publics et privés à publier un noyau minimal d'informations** qui seraient nécessairement normalisées, et pourraient permettre de limiter les inconvénients des "éco-quartiers autoproclamés", en rapide développement.

Il serait également opportun d'**engager une démarche de définition et de promotion d'un label de type « HQD-Haute Qualité Durable », basé sur des informations quantifiables et des "repères" non (ou moins) quantifiés**, sur la base d'une démarche plus large que l'actuel "HQE aménagement", qui prend mal en compte, par exemple, la lutte contre l'étalement urbain. L'objectif, plus restreint que celui d'une charte mentionnée précédemment, serait de ne pas laisser le concept général d'éco-quartier sans démarche de référence. La définition de ce label pourra également s'appuyer sur le rapport de F.H Jourda<sup>11</sup> qui, face à la multitude de certificats et de labels existants aujourd'hui<sup>12</sup> propose **la mise en place d'un label "DDC" « Développement Durable de la Construction » intégrant « tous les aspects du développement durable, depuis le choix d'un site et d'un programme, jusqu'à la maintenance et la déconstruction du bâtiment »**<sup>13</sup>.

Le foisonnement des initiatives ne suffira cependant pas à assurer la qualité et l'homogénéité des projets. **Les communes de taille moyenne ou petite auront besoin d'un soutien méthodologique et logistique pour la mise en œuvre de projets pertinents**, en fonction de la configuration urbaine dans laquelle elles se trouvent (revalorisation des centres, densification des premières couronnes, création de pôles multifonctionnels dans le périurbain et dans les bourgs ruraux).

---

11 F.H Jourda : « *Rapport pour la prise en compte du Développement durable dans la construction* », sept. 2007.

12 On peut se poser la question de la pertinence des labels et des certifications actuellement en vigueur dans le domaine de la construction. La plupart sont en effet déclaratifs et ne font pas l'objet de contrôle de résultat a posteriori.

13 Ce label se propose de couvrir l'ensemble des certifications et labels existants en s'adaptant aux régions climatiques et aux types de bâtiments grâce à un système de labels à points permettant de moduler les aides en fonction des projets et du degré de qualité environnementale recherché.

### **Proposition n° 16**

**Afin de favoriser l'émergence de quartiers durables, le comité opérationnel propose de développer une démarche expérimentale mise au point conjointement entre l'Etat les collectivités et les autres parties prenantes, relative à l'élaboration d'un quartier durable. La démarche inclurait la définition progressive d'une méthode et un soutien méthodologique, ainsi qu'une conditionnalité à définir concernant des aides publiques. Une évaluation *in itinere* doit accompagner ces expérimentations.**

**Dans le cadre d'une amélioration de la pédagogie et de la communication autour des techniques de conception urbaine durable, un appel à projet sera lancé à l'initiative du MEEDDAT afin de mutualiser les expériences en cours.**

### **Proposition n°17**

**Dans le cadre de cette démarche, le comité opérationnel propose :**

- **de mettre en place, sans délais, avec les parties prenantes, une démarche consumériste obligeant les promoteurs et les aménageurs, publics ou privés, à publier un noyau minimal d'informations**

- **de définir dans le cadre d'un bilan d'étape un référentiel partagé afin de ne pas laisser le concept général d'éco-quartiers sans démarche de référence.**

## 6 La nature en ville

L'espace à dominante urbaine concentre les trois quarts de la population française, soit 48 millions de personnes. L'ancienne opposition ville-campagne s'estompe progressivement au profit d'une nouvelle ligne de partage entre l'artifice et la nature<sup>14</sup>. Selon un sondage IPSOS pour *le Moniteur* (1999), les Français désignent comme première évolution du logement souhaitable d'ici à 2020 : un jardin de plain-pied ou un jardin sur la terrasse et plus d'espaces verts. **D'où l'intérêt d'augmenter fortement la présence de nature en ville pour :**

- **infléchir les trajectoires résidentielles des ménages vers le périurbain,**
- participer à **la conservation patrimoniale** de la biodiversité en ville,
- se préserver au mieux des effets du changement climatique (la chaleur est atténuée par la nature) et en introduisant la nature, même en milieu urbain contraint (murs ou toitures végétalisés, etc.).

Le comité opérationnel souhaite ainsi la mise en place de nouveaux types d'espaces verts en milieu urbain et périurbain ; en se basant sur les travaux du Conseil Economique et Social qu'il approuve, le comité souhaite insister sur quelques points particuliers :

- la mise en place après inventaire de trames vertes et bleues au travers des protections offertes par les documents d'urbanisme doit assurer la continuité des espaces naturels de la périphérie vers le centre, ce qui permet une plus grande équité entre les urbains quant à leur accès à ces espaces,
- les dispositions des SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) s'imposent à l'urbanisme, ce qui peut fournir des protections intéressantes en milieu urbain et périurbain (protection des zones humides...),
- la réduction de la fiscalité sur les parcs privés considérés comme des « parcs d'agrément » dans le foncier bâti serait souhaitable dès lors qu'ils seraient ouverts,
- la mise en place de toutes les formes de jardins partagés grâce au développement de conventionnement avec les collectivités et les bailleurs sociaux doit être encouragée. Les jardins familiaux doivent être soutenus en reprenant les objectifs de la proposition de loi relative aux jardins collectifs adoptée en première lecture par le Sénat, le 14 octobre 2003.

### **Proposition n° 18**

**Dans le cadre notamment d'une amélioration de la pédagogie déjà proposée pour les SCOT (voir proposition n°5) et du développement d'une synergie entre les anciens services du MEEDDAT (DGUHC ET DNP), mettre en place pour la nature en ville un système d'aide à la décision et d'accompagnement méthodologique à destination des bureaux d'étude et des élus qui élaborent les plans d'urbanisme, afin de contribuer à la biodiversité, en particulier au travers de la protection de « trames vertes ».**

**Le comité opérationnel propose aussi que la place de la nature en ville fasse partie des critères d'appréciation de l'appel à projet proposé pour les éco-quartiers (voir proposition n° 17).**

14 Boutefeu E., *Ne plus tenir la nature hors de la ville*, CERTU, 11 novembre 2007.

## 7 La reconquête des centres villes en déclin

L'ANRU a reçu en février 2008 la commande d'élaborer un programme de rénovation des quartiers anciens dégradés pour le ministère du logement et de la ville. Cette commande devant aboutir à une série de propositions pour le mois de juin. Le comité opérationnel a donc estimé devoir transmettre au plus tôt ses propositions concernant la réhabilitation urbaine des centres villes, accompagné de l'ensemble des réflexions qu'il a développé correspondant aux relations entre urbanisme et développement durable, afin de contribuer efficacement aux réflexions sur **l'élaboration d'un programme de rénovation des quartiers anciens.**

Dans un contexte de cloisonnement et d'atomisation des compétences, lié pour partie à la complexité de procédures souvent étanches l'une à l'autre d'une part, et à la dissociation des logiques d'investissement et de fonctionnement d'autre part, **la multiplicité des maîtrises d'ouvrage et la qualification des services impliqués** peuvent apparaître comme source de dysfonctionnements pour les politiques de réhabilitation urbaine. Une telle critique est souvent émise à l'encontre des outils de réhabilitation des quartiers anciens, qui privilégient une **action ciblée sur le logement, l'immeuble voire l'îlot au détriment d'une approche plus globale d'intervention sur un quartier.**

A l'inverse, le comité opérationnel souhaite que des approches intégrant l'ensemble des valeurs du développement durable soient mises en œuvre, en reprenant et en adaptant au contexte particulier de la rénovation les arguments déjà présentés concernant les éco-quartiers et la nature en ville (voir ci-dessus). Le comité opérationnel propose ainsi que les mesures d'**introduction de la nature en ville** soient examinées dans le cadre d'un programme national de rénovation de quartiers anciens. De même, l'articulation de ce programme avec les réflexions développées sur **l'émergence, sous l'impulsion des collectivités territoriales, d'éco-quartiers paraît importante.**

### Proposition n° 19

**Le comité opérationnel propose que la réhabilitation urbaine, en particulier pour les projets soutenus par l'ANRU, adopte une approche plus globale pour traiter des centres villes en déclin et intègre notamment les problématiques de formes urbaines, de qualité des espaces publics et de nature en ville, de patrimoine architectural, de stationnement et de desserte ainsi que des commerces et services de proximité.**

**Le comité opérationnel propose également qu'en fonction des premiers résultats obtenus, une démarche de bilan carbone des opérations, comparant les émissions de CO2 des quartiers traités avant, pendant et après les interventions, soit généralisée à toutes les interventions de l'ANRU.**

Face à la complexité du dispositif existant, le comité opérationnel préconise de privilégier un ajustement de la palette des nombreux instruments de réhabilitation urbaine aujourd'hui disponibles plutôt que de développer de nouveaux outils, ce qui risquerait encore d'augmenter la complexité du dispositif d'intervention. La question de la **gouvernance** de ces interventions doit cependant être traitée en premier lieu en vue d'une meilleure efficacité de la réhabilitation urbaine en centre ville. La **participation des habitants représente** en effet un élément clé dans le succès de l'opération.

### Proposition n° 20

**Il est proposé d'accroître l'implication des conseils de quartier, des associations de riverains et de développement, et des associations professionnelles concernées (commerçants, artisans, etc.) à la rénovation urbaine et à la gestion urbaine de proximité. La pédagogie que les pouvoirs publics mettront en œuvre autour de ces instruments de réhabilitation est primordiale pour la réussite d'un tel processus.**

Certains membres du comité opérationnel estiment en outre que les différentes interventions actuelles gagneraient à être complétées. Les suggestions suivantes ont été ainsi formulées :

- **l'intervention d'OPHLM sur le parc privé pourrait être facilitée, y compris hors du secteur social ;**
- **le financement des curetages pourrait être envisagé par une aide directe aux propriétaires ;**
- **des outils fiscaux visant à inciter les promoteurs à intervenir en centre ancien sur des opérations de faible taille (inférieure à 25 lots) pourraient être développés ;**
- **l'ANAH pourrait prendre en charge une partie du surcoût impliqué par une éventuelle labellisation HQE des opérations de réhabilitation urbaine.**
- **l'intervention dans les grandes copropriétés dégradées pourrait bénéficier d'outils de réhabilitation.**

**Enfin le comité opérationnel urbanisme, bien que n'étant pas chargé des questions de gouvernance (confiées à un autre comité), souligne cependant que le dispositif actuel, de par les compétences superposées, ne permet de répondre que partiellement aux enjeux posés dans le domaine de l'urbanisme par le Grenelle de l'environnement. Une réforme visant à clarifier les compétences et à renforcer le poids politique des instances chargées de la préparation des SCOT contribuerait à rendre plus efficace la lutte contre l'étalement urbain.**

# ANNEXE 1

## **ENGAGEMENTS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT (extraits)**

### **Un urbanisme plus efficace et plus équitable**

L'aménagement urbain doit désormais placer au rang des objectifs prioritaires la réduction des émissions de GES, la maîtrise de la demande d'énergie, l'économie des ressources fossiles et le contrôle des dépenses d'extension des réseaux, fortement conditionnées par l'étalement urbain. En outre, l'éloignement de l'habitat conduit à des difficultés d'accès aux services et aux équipements publics. Intervenir en la matière contribue de façon essentielle à assurer l'égalité sociale aux populations concernées, souvent moins aisées, ainsi qu'à réduire la vulnérabilité des territoires.

- **Engagement n°48 Un programme ambitieux de reconquête des centres-villes en déclin**
- **Engagement n°49 Un plan volontariste d'éco-quartiers impulsé par les collectivités locales :** au moins un éco-quartier avant 2012 (en continuité avec l'existant et intégré dans l'aménagement d'ensemble) dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif ; une quinzaine de grands projets d'innovation énergétique, architecturale et sociale
- **Engagement n°50 Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés :**
  - **introduisant l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie** dans les objectifs de l'aménagement du territoire : la maille estimée pertinente est celle des bassins de vie et des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines de plus de 100 à 150 000 habitants,
  - incitant à une **planification globale de l'urbanisme**, intégrant transport, logement, espaces publics, commerce, et généraliser les SCOT (schémas de cohérence territoriale) dans les zones sensibles,
  - renforçant le caractère opposable des SCOT,
  - introduisant dans les SCOT des critères de performance énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre,
  - généralisant des plans climat énergie territoriaux rendus obligatoires dans les 5 ans et les articulant avec les documents d'urbanisme,
  - permettant de lutter concrètement contre l'étalement urbain :
    - o obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction d'ouvrir de nouvelles zones importantes à l'urbanisation sans programmation de transports en commun adaptés ni évaluation de la perte induite en espaces agricoles et naturels,
    - o inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs (chiffrés) de réduction de la consommation d'espace,
    - o indicateurs dédiés,
    - o meilleure articulation des différentes politiques publiques dans les documents d'urbanisme (logement, activités, foncier agricole, transports, énergie, espaces verts, biodiversité...), et avec les plans climat énergie territoriaux (voir aussi chapitre démocratie écologique), et contrôle de légalité renforcé avec l'objectif d'un aménagement économe de l'espace et des ressources naturelles,
    - o création de "Zones de densification environnementales (ZDE)" dotées de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun,
    - o ZDE pour les quartiers à performance énergie-climat élevée.
  - et **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable

qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.

- Engagement n°72 **Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.** Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).
- Engagement n°76 **Restaurer la nature en ville** et ses fonctions multiples : anti-ruissellement, énergétique, thermique, sanitaire (eau, air, bruit, déchets), prévention de l'usage de produits chimiques, esthétique, psychologique.

## ANNEXE 2

### **LETTRES D'OBSERVATIONS**

Les participants au comité ont été invités à faire part de leurs désaccords éventuels sur le présent rapport. Leurs observations écrites, formulées postérieurement à la dernière réunion plénière du 16 avril 2008, sont ici reproduites.

Paris, le 24 avril 2008



LE PRESIDENT

*RAPPORT DU COMITE OPERATIONNEL N° 9 « URBANISME »*

*DU 21 AVRIL 2008*

#### NOTE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE SUR LA PROPOSITION N° 9

##### *Proposition n°9*

*Le comité opérationnel soutient avec force le transfert des compétences d'élaboration des PLU aux communautés d'agglomération (ou de communes). Certains de ses membres souhaitent que ce transfert soit encouragé par des mesures incitatives pour les collectivités qui y sont prêtes, d'autres envisageraient des dispositions obligatoires.*

*Le comité opérationnel propose également le développement d'incitations visant à accroître la délégation de la compétence « permis de construire » aux EPCI.*

1. En premier lieu et sur un plan formel, il n'est pas exact que tant les débats au sein du COMITÉ que les diverses contributions écrites aient fait apparaître une telle « force » quant au soutien à un transfert de la compétence d'élaboration des PLU aux communautés d'agglomération, voire de communes.

L'AMF pour sa part réaffirme son opposition à tout transfert obligatoire en ce domaine, conformément

à la résolution adoptée en novembre 2007 lors du 90<sup>ème</sup> Congrès des Maires et Présidents des Communautés de France.

La valeur ajoutée en termes de cohérence des politiques territoriales en matière de transport, d'habitat, d'aménagement ou encore de protection des espaces agricoles et naturels, doit être recherchée, nous semble-t-il, dans un renforcement du rôle des SCOT (sans leur donner pour autant une dimension programmatique) au travers notamment d'un rapport de compatibilité avec le PLU davantage circonscrit qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, d'autres pistes peuvent être recherchées, comme par exemple l'encouragement à l'élaboration d'un PADD intercommunal.

2. Quant à la proposition relative au développement d'incitations visant à accroître la délégation de la compétence « permis de construire » aux EPCI, elle semble relativement éloignée des enjeux auxquels le Grenelle de l'environnement entend répondre.

Après avoir noté qu'une telle délégation est déjà autorisée par le code de l'urbanisme, l'AMF considère que si l'instruction des permis de construire peut être mutualisée au niveau intercommunal, leur délivrance doit rester de la compétence du maire.

La délivrance du permis de construire fait partie d'un service de proximité en direction des habitants et son transfert au Président de l'EPCI n'apporte à notre sens aucune plus-value.

En revanche, et au regard des difficultés actuelles et des moyens dont disposent et disposeront après la mise en œuvre des mesures arrêtées au titre de la RGPP, les DDE et les DDA, même fusionnées, des incitations aux communautés pourraient être envisagées afin qu'elles puissent progressivement instruire les autorisations d'occupation du sol, sans remettre toutefois en cause la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour les communes de moins de 10 000 habitants et les EPCI compétents de moins de 20.000 habitants.

**Le Président de l'Association des Maires de France  
Jacques PELISSARD**

## **APCA**

L'APCA tient à souligner la qualité des travaux de ce COMITÉ et la fidélité du rapport aux propos échangés. Elle approuve globalement le rapport proposé en se félicitant des orientations prises en faveur de la recherche de l'amélioration de l'efficacité d'outils ou de dispositifs déjà existants, mais tient à exprimer toutefois deux remarques :

- 1.2. Développement d'indicateurs de consommation de l'espace : s'il est important de pouvoir doter les collectivités d'outils d'évaluation de leur consommation de l'espace, il est permis de s'interroger sur les conséquences qui découleront d'un bilan négatif. Si les résultats seront largement diffusés et notamment aux Chambres d'agriculture, il n'en reste pas moins vrai qu'aucune obligation juridique ne viendra contraindre les collectivités à revoir leurs projets, les indicateurs n'ayant alors vocation qu'à alimenter un observatoire sur la consommation et l'utilisation des espaces.

- 4. Fiscalité : Il est prévu de moduler la dotation des intercommunalités en fonction des surfaces "protégées" des communes. L'APCA regrette qu'une nouvelle fois, les ZAP aient été oubliées. Or, les ZAP constituent le seul outil de protection de l'agriculture, et de surcroît, le seul déjà mis en œuvre dans une dizaine de communes (et en projet dans une quarantaine d'autres).

L'APCA se tient naturellement à votre disposition et à celle du MEEDDAT pour échanger à nouveau sur ces questions dans le cadre d'éventuelles discussions ultérieures.

Bien cordialement

Carole ROBERT

## Club des SCoT

### Avis et contributions sur la synthèse des propositions du Comité opérationnel « Urbanisme » d'avril 2008, dans le cadre du Grenelle de l'Environnement

Le Club des SCoT adhère aux objectifs du Grenelle de l'environnement qui visent au renforcement des SCoT et de ses liens avec les autres documents (PLU, PLH, PDU). Le Club souligne également la nécessité de prévoir des actions de mise en œuvre de ces objectifs qui ne découragent pas les élus de se saisir de ces outils, de les élaborer et surtout de les mettre en œuvre.

#### 1 Evaluation environnementale et indicateurs

La proposition N°1 « *définir une méthode claire et des indicateurs dédiés communs* » paraît très positive. Dans le cadre de sa mise en œuvre, une attention particulière devra être portée sur l'accès à l'information et la mise à disposition des données existantes pour les structures en charges du suivi des indicateurs.

Dans les attendus de la partie « *1. 3 Imposer des contraintes environnementales à toute nouvelle urbanisation importante par le biais d'études d'impact rendues obligatoires* » : *Enfin, le COMITÉ propose que la taille de l'opération, objet de la demande d'autorisation, soit proportionnée à la population de l'EPCI territorialement compétent. Cette dernière disposition permettra d'éviter que certaines zones d'activités ne s'implantent à l'extérieur des périmètres des communautés d'agglomération, incitant ainsi à l'étalement urbain, et privant ces communautés de recettes fiscales importantes tout en profitant de leur population et de leurs infrastructures.* Le Club des SCoT attire l'attention du comité opérationnel sur cette proposition : **ce dispositif peut aller à l'encontre d'une gestion rationnelle et économe de l'espace.** Il existe, en effet, des opérations non proportionnées à la population de l'EPCI territorialement compétent mais qui font l'objet de stratégies à l'échelle départementales, de Pays ou de SCoT, avec une mutualisation pour créer une seule zone activité, par exemple, et un système de péréquation de Taxe professionnelle sur plusieurs intercommunalités.

#### 3 Les documents d'urbanisme et leur articulation

Dans les attendus, il faudrait modifier la phrase : « *Ils sont opposables aux PLH, aux PDU et aux PLU qui doivent, s'ils ne sont pas compatibles avec les orientations définies par le SCOT, être révisés dans un délai de trois ans maximum (passé ce délai, le préfet doit se substituer à l'EPCI ou à la commune pour procéder à la mise en ~~conformité~~ compatibilité).* »

Concernant la **proposition 5**, le club des SCoT est favorable au développement de la pédagogie, celle-ci passe par la formation, l'information, mais **également par la mise en place d'une ingénierie** adaptée, au sein des services de l'Etat et dans les structures porteuses de SCoT. La question d'un **financement incitatif pour la mise en œuvre des SCOT**, dans l'esprit « d'1€ par habitant » pourrait être proposé.

Proposition 8 : Le PLU sera complété par un document programmatique portant engagement contractuel entre l'EPCI et les communes concernées sur la mise en œuvre de politiques communautaire et communale (programmation de logements ou d'espaces d'activités, renouvellement urbain de quartiers, etc.).

Le Club des SCoT propose d'élargir cette réflexion d'engagement contractuel aux Personnes publiques associées (Conseils généraux, Conseils régionaux, Etat, ...). Il pourrait être envisagé d'adosser aux SCoT un document contractuel qui préciserait les responsabilités de chacun dans la mise en œuvre des orientations, notamment au regard de ses compétences et qui définirait les moyens humains et financiers consacrés par les partenaires à la mise en œuvre et au suivi.

Par ailleurs, et dans l'esprit du premier avis transmis par le Club des SCoT, il serait utile de compléter les propositions par les éléments suivants :

**Revoir les modalités d'association** des structures porteuses de SCoT au cours de **l'élaboration des PLU** (aujourd'hui le Syndicat mixte ou l'EPCI est consulté à sa demande) ; au cours de

**l'élaboration des PLH, PDU, cartes communales**, avec une association plus étroite et une demande d'avis une fois le dossier arrêté.

**Revoir** les possibilités juridiques offertes aux **orientations d'aménagement des PLU** pour favoriser une mise en œuvre opérationnelle des orientations générales des SCoT, en permettant notamment aux orientations d'aménagement de fixer des objectifs précis de densité minimum, une part minimum de logements locatifs aidés,...)

Il n'existe pas de **lien de compatibilité aujourd'hui entre les SCoT et les SRADT, les Schémas départementaux ou plus généralement avec les documents de cadrage des politiques sectorielles des collectivités territoriales**. Or ces collectivités sont « personnes publiques associées » au cours de l'élaboration des SCoT et rendent un avis sur les objectifs de mise en cohérence des politiques publiques. Il paraît utile de souligner la nécessité de compatibilité des différents schémas avec les SCoT, même s'ils sont établis sur des périmètres géographiques plus vastes.

**L'urbanisme commercial** a disparu des propositions du Comité opérationnel « urbanisme ». Il est néanmoins important de veiller à l'articulation des autres propositions avec la loi de modernisation de l'économie / réforme de l'urbanisme commercial. Il s'agira d'inscrire le commerce dans une démarche de rééquilibrage des territoires, avec un enjeu de rapprochement de l'offre commerciale et du consommateur pour limiter les déplacements automobiles notamment. La loi LME entend relever les seuils à 1000 m<sup>2</sup> or il existe aujourd'hui un rapport de compatibilité direct avec les SCoT pour les commerces de plus de 300 m<sup>2</sup>. Dans le même temps, le comité opérationnel envisage de baisser les seuils de compatibilité... L'établissement porteur du SCoT devrait pouvoir siéger à la future CADAC. Enfin, il devrait être possible dans un PLU d'inscrire des règles distinctes dans le règlement entre les différents types de commerces et de services. Cela nécessiterait une modification de l'article L123-9 du Code de l'Urbanisme.

## **Note d'observation de l'Ordre des Architectes**

En préambule à cette note, le CNOA souhaite rappeler un certain nombre de points qui lui semblent fondamentaux dans cette réflexion menée par le Comité Urbanisme, et développés dans la séance d'ouverture:

- ✓ *Il ne peut y avoir de ville sans projet urbain, sans volonté forte des élus à l'écoute des habitants et sans audace.*
- ✓ *Les champs d'expérimentations font partie intégrante de ce projet.*
- ✓ *Le projet urbain permet d'élaborer le document d'urbanisme et doit porter la culture du développement durable. Ce n'est pas la règle qui doit l'emporter sur la stratégie, ni faire le projet.*

### *Proposition N°1*

- Il est indispensable que soit reprise dans cette proposition la nécessité d'associer d'autres partenaires que les seuls services de l'état, pour la mise en place de ce cadre méthodologique (universitaires, associations, CAUE, structures professionnelles du secteur de l'architecture, du paysage et de l'environnement...).

### *Proposition N°3*

- Le CNOA confirme sa volonté de ne pas limiter l'imposition de contraintes environnementales aux seules urbanisations dites "importantes", mais de les étendre également aux équipements d'infrastructures, qui devront faire l'objet d'études d'impact.

### *Proposition N°4*

- Concernant l'introduction de notions de performances énergétiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'imperméabilisation des parcelles, etc, dans les PLU, il est souhaité que l'on évite toute normalisation, mais que l'on retienne la notion d'objectifs à atteindre, afin de ne pas limiter l'innovation et la création architecturale.
- L'introduction d'un "volet environnemental" au dossier de permis de construire devra permettre d'intégrer l'ensemble de ces objectifs, afin de garantir le pétitionnaire.

### *Proposition N°7*

- Le PADD devant rappeler dans un volet "projet de territoire", les ambitions du PLU dans la mise en œuvre des orientations du SCOT, il est important qu'il soit rendu opposable.

### *Proposition N°18*

- Le CNOA rappelle sa totale opposition à la démarche de labellisation des éco-quartiers et souligne, contrairement aux conclusions des rapporteurs, que la majorité des participants n'adhéraient pas à cet objectif.
- La labellisation d'une telle démarche ne permettra pas d'ouvrir suffisamment le champ de l'expérimentation, tant dans l'innovation architecturale, environnementale que sociale et participative. Elle conduira inmanquablement à des critères quantitatifs incompatibles avec la dimension culturelle que doit porter l'éco-quartier, dans le respect des spécificités de territoires.
- Le CNOA insiste pour que la démarche visant à créer des éco-quartiers ne soit pas limitative, mais qu'elle s'ouvre à la réflexion et à la conception de la ville de demain, qui se doit d'être totalement durable, et dans lequel l'éco-quartier ne sera qu'une composante de référence.
- Le CNOA est en revanche favorable à la mise en place d'une procédure d'élaboration d'éco-quartier à travers une Charte accompagnée d'une Démarche et d'un Observatoire, développée également en ce

sens par Philippe Madec dans sa contribution à une "conception éco-responsable de l'urbanisme". L'Observatoire introduira la notion d'évaluation permanente favorisant l'innovation, évitera tout "assouplissement" incompatible avec le "mouvement" que la ville porte en elle par essence. Evitons de figer le durable.

## **B. Drobenko, Université de Limoges**

Les propositions, telles qu'énoncées in fine appellent quelques observations:

- lors de la réunion j'ai évoqué à plusieurs reprises la nécessité de faire référence aux exigences de la Convention d'Aarhus. Ceci étant justifié au moins par les propositions 5, 7 et 18. Le processus d'élaboration des documents d'urbanisme comme le contrôle de leur normativité repose aussi sur la capacité d'intervention de la société civile et des associations. Il paraît dès lors opportun de rendre obligatoire l'association du public aux processus d'élaboration, de révision et de modification, y compris simplifiées, mais aussi de renforcer la portée juridique du respect des procédures de concertation. Le minimum serait de modifier l'art. 121-5 c.urb. et d'adapter l'art. L 300-2 c.urb.
- les formules retenues, très générales ne constituent pas de véritables propositions, en tout état de cause le lecteur ne situe pas, d'un point de vue juridique les évolutions qui seront susceptibles d'intervenir,
- certaines propositions méritaient des clarifications ou tout au moins des précisions : quels indicateurs majeurs ?, quels critères pour déterminer un « éco-quartier »,
- d'un point de vue juridique (acteurs, instruments), les propositions occultent 25 années de pouvoir décentralisé en matière d'urbanisme avec les conséquences précisément constatées en terme d'étalement d'urbain. Sans évoquer expressément un retour de l'Etat, la recherche d'un équilibre au sens de l'article L 110 du code de l'urbanisme eut été bienvenue, notamment pour l'élaboration du SCOT,
- pour le SCOT l'objectif de son opposabilité renforcée n'est pas traduite juridiquement, le lecteur recherchera en vain les conditions de sa mise en œuvre.
- les propositions ignorent enfin les diverses dispositions relevant du pouvoir discrétionnaire, formulée généralement par le « peut », ainsi que les adaptations ou dérogations que les collectivités territoriales compétentes peuvent mettre en œuvre (ex : L 111-1-4, L111-1-2, L145-3, L146-4 c.urb ), comme l'utilisation des modifications et révisions simplifiées, qui peuvent avoir un impact significatif sur l'étalement urbain.



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

**Direction  
générale de la forêt et  
des affaires rurales**

**La Sous-Directrice de  
l'environnement et de la  
ruralité**

Monsieur le Sénateur J. P ALDUY

Copie : Messieurs les chefs de projet

78 rue de Varenne  
75349 PARIS 07 SP

Dossier suivi par :  
Marie-Laurence

MADIGNIER

Mél : marie-laurence.madignier@agriculture.gouv.fr

Objet : COMITÉ Urbanisme

Tél. : 01 49 55 56 49

Fax : 01 49 55 59 84

Paris, le

Monsieur le Sénateur,

Les acteurs du Grenelle de l'environnement ont posé l'étalement urbain comme un mal actuel de notre société qu'il convient de combattre tant pour la qualité de notre urbanisme que pour la protection de nos espaces naturels et agricoles.

Cet objectif rejoint parfaitement la préoccupation du monde agricole qui voit ses meilleures surfaces disparaître sous l'effet de la pression urbaine, qu'il s'agisse des bords des grandes villes ou d'un mitage plus rural. La demande alimentaire déjà présente, qui ne pourra que s'accroître avec les changements climatiques attendus, nécessite de se donner les moyens de protéger l'outil agronomique que constitue le foncier agricole.

Les intéressants travaux conduits par le COMITÉ urbanisme ont jeté les bases d'un urbanisme plus outillé (indicateurs et objectifs chiffrés de consommation d'espace), réfléchi plus collectivement (démarche SCOT plus étendue, évaluation environnementale, analyses d'impact incluant plus systématiquement l'économie de l'agriculture ...) qu'il s'agit maintenant de traduire en textes législatifs, réglementaires et techniques. Nous comptons nous appuyer largement sur ce travail pour l'accompagner avec la profession agricole, par la formation, l'animation ... afin d'en tirer les moyens d'endiguer cette consommation effrénée d'espace agricole qui nous inquiète.

La proposition n° 6 permettait d'édicter dans les SCOT des règles précises de densification pour des périmètres restreints (ZDE), mais aussi, de façon similaire, de protection des zones de forte qualité agricole ou naturelle d'une urbanisation désordonnée. Elle a été présentée lors de la réunion conclusive du 16 avril 2008, sans rencontrer d'opposition de la part des participants.

Cette possibilité de protection nous intéresse tout particulièrement car elle ouvre un champ contractuel

au niveau des collectivités, sans doute plus facilement acceptable pour elles qu'un zonage systématique contraignant, et plus opérationnel rapidement et à grande échelle que les outils existants.

Le rapport final du COMITÉ urbanisme ne fait plus état de la protection des sols de haute valeur agricole et naturelle dans la proposition n° 6, alors que le texte précédent est inchangé.

Il s'agit sans doute d'une erreur de mise en forme que je vous prie de bien vouloir rectifier dans la version définitive.

Veillez agréer, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

## **FNSafer**

### **LE PARADOXE DU FONCIER EN FRANCE:**

#### **1 - La ressource foncière est aujourd'hui menacée.**

60 000 ha d'espaces naturels et plus particulièrement d'espaces dédiés à l'agriculture, disparaissent chaque année par artificialisation : infrastructures, zones d'activités et d'habitat, tourisme. L'équivalent d'un département agricole disparaît tous les 6 ans.

Outre son importance en volume, cette artificialisation mite les espaces, ampute préférentiellement les terrains de plaine les plus productifs qui sont, le plus souvent, situés en périphérie des villes, handicape le développement agricole (40% des exploitations professionnelles qui dégagent la plus forte valeur ajoutée se trouvent en zones périurbaines).

#### **2 - Comment expliquer ce paradoxe que les espaces agro naturels se réduisent alors que l'humanité en a de plus en plus besoin :**

- Alimentation : 9 milliards d'habitants à nourrir en 2050 avec une pression plus grande sur les marchés mondiaux du fait que certaines grandes nations émergentes expriment désormais une demande solvable (Inde, Chine, Amérique latine ...).
- Besoins de développement économique, constructions, infrastructures eux aussi influencés par les nations émergentes,
- Biodiversité, dont le Grenelle de l'environnement vient de montrer l'importance, s'il en était besoin, au travers des réflexions notamment sur les trames vertes ou couloirs écologiques ;
- Biocarburants et biochimie, dont le développement est lié à la disparition progressive des énergies fossiles et, surtout, à la croissance de leur coûts.
- Lutte contre le réchauffement climatique via la captation de carbone par les végétaux. Ce même réchauffement climatique va entraîner des besoins du fait de l'extension des zones arides.

#### **3 - Economiser l'espace s'impose, des outils existent, ils sont insuffisants et mal utilisés.**

##### **- La nécessité d'économiser l'espace s'impose.**

Ce n'est pas impossible puisque avec le même niveau et le même type de développement que la France, l'Allemagne consomme, à ce titre, une fois et demi moins de terres et vient de décider de réduire cette consommation de moitié dans les dix ans qui viennent. La Hollande, grand pays agricole ayant peu de terres, montre qu'on peut gérer ce patrimoine de façon plus économe que nous.

**- Des outils existent pour protéger les espaces naturels et les soustraire à l'urbanisation ; malheureusement, ceux spécifiquement dédiés à la protection des espaces agricoles ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.**

- L'article L.110 du code de l'urbanisme qui affirme que le territoire français est le patrimoine commun de la nation, prévoit expressément la gestion économe des sols et la protection des milieux naturels et des paysages et en rend responsable chaque collectivité publique dans le cadre de ses compétences. On constate malheureusement au quotidien que ces affirmations sont plus considérées comme des pétitions de principe que comme des règles de droit contraignantes.

- Or, le zonage urbain est plus un instrument d'encadrement évolutif de l'urbanisation qu'un instrument de protection pérenne des terres agricoles. Celles-ci sont considérées comme un réservoir d'urbanisation future plus que comme un facteur de production qu'on ne peut toucher qu'après des arbitrages cohérents et justifiés. Evolutivité, volatilité, encouragent la spéculation foncière par espérance de changement d'usage et une espérance trop souvent satisfaite. La cohérence entre PLU et SCOT n'existe que très rarement et pour cause les seconds auraient du précéder les premiers ou être ajustés avant ce qui n'est pas le cas. Le positionnement de l'urbanisme opérationnel au niveau communal est doublement pervers, d'une part, il n'incite pas à une vision spatiale cohérente des besoins et, d'autre part, la trop grande proximité entre les élus municipaux planificateurs urbains et l'électeur favorise la pression à la révision et aux dérogations multiples. L'enjeu de protection des espaces agricoles se situe bien au-delà de l'échelle communale où sont élaborés ces projets et documents.
- Le « zonage agricole » est quasi inexistant et la protection des espaces agricoles et naturels périurbains pas n'est pas encore mise en œuvre,

S'agissant des zone agricole protégée, elles ont le défaut de créer des « réserves d'indiens » qui ne sont pas cohérentes avec les besoins globaux, en outre, de part leur étendue limitée, elles reportent la spéculation à leur périphérie : on ne peut pas traiter une activité économique comme une réserve écologique.

Quant aux périmètres de protection de l'agriculture et des espaces naturels, ils ne valent qu'en zone périurbaine et ils ont le même défaut de périmètre limité. En outre, la lenteur et le peu d'empressement à les mettre en œuvre, malgré d'indéniables bonnes volontés ici ou là, en illustre l'inadéquation.

Dans tous les cas, il est clair que seuls quelques pionniers envisagent de s'engager, les mesures n'intéressent pas la grande majorité des élus.

Le seul aspect positif des ces mesures est qu'elles témoignent d'une prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité de protéger les terres agricoles de manière pérenne avec des procédures renforcées. Cela augure de la volonté de chercher des solutions à la fois innovantes et opérationnelles.

#### 4 - Pour mettre un terme à ce gâchis foncier, il est possible d'engager trois types d'actions concomitantes.

- **Connaître** : Une gestion foncière dynamique et économe suppose d'avoir une vision claire des phénomènes fonciers qui sous-tendent le développement et souvent l'anticipent. Les observatoires fonciers construits par les safer pour répondre à des demandes locales croissantes (Basse Normandie, Poitou Charente, Bretagne...) s'inscrivent dans ce cadre, de même que les études globales visant à appréhender l'évolution de l'usage du sol. Lorsqu'on sait où se porte « naturellement » la pression à l'urbanisation, où sont les zones sur lesquelles on ne veut à aucun prix qu'il y ait urbanisation et si on a une juste appréciation des disponibilités en terres constructibles ou en possibilités de densification ou de récupération, la programmation puis la gestion deviennent plus faciles.
- **Protéger, de manière pérenne, les terres agricoles par un zonage généralisé**

Ce zonage doit s'imposer aux documents d'urbanisme et à tout document ou projet d'aménagement et d'infrastructure. Il ne s'agit plus d'accompagner l'urbanisation en modifiant sans

contrainte la limite des terres urbanisables, il s'agit de mettre en place un système obligeant à réfléchir sur les conséquences de l'artificialisation en matière de prélèvement sur les terres agricoles.

A l'inverse il ne s'agit pas d'enserrer le développement économique dans un carcan qui pourrait générer des effets pervers notamment en termes d'évolution des prix du foncier à bâtir notamment liée à une raréfaction des terrains à bâtir.

Le meilleur moyen de mettre en place ce zonage sans qu'il puisse, par principe, être contesté serait de déclarer « zone agricole » toutes les zones qui sont déjà considérées comme telles dans les POS, PLU et cartes communales existant ainsi que dans les zones agricoles du Règlement national d'Urbanisme (RNU).

De ce fait, la gestion de ce zonage doit s'accompagner de la mise en place d'une procédure spécifique de déclassement qui oblige au cas par cas à une analyse des projets au regard de leur intérêt mais aussi au regard de la disponibilité de terres constructibles existantes, de la qualité des terres et des productions agricoles concernées et du dynamisme de la zone. Des compensations seront éventuellement possibles par reclassement en zone agricole de certaines terres antérieurement déclassées.

Rien n'interdit, au contraire, dans la gestion de ce zonage, de raisonner en tenant compte des besoins à 15 ou 20 ans permettant ainsi aux villes de conduire une politique d'urbanisation dynamique et raisonnée qui intègre à la fois d'une part, le tissu urbanisé avec les potentialités de constructibilité qu'il peut encore receler et, d'autre part, les espaces agricoles ou naturels dont on sait qu'ils sont nécessaire à l'équilibre urbain.

La gestion de ce zonage pourrait être confiée à une commission décisionnelle locale de membres qualifiés (DDA, DDE, Chambre d'agriculture, Safer, EPF, une PQ) et présidée par le préfet.<sup>15</sup>

Une telle politique n'a rien d'utopique puisqu'elle fonctionne au Québec depuis 1978 où, face à la constatation d'une consommation excessive des terres agricoles, une loi a imposé le zonage des terres agricoles qui sont quasiment toutes situées le long du saint Laurent. Le zonage s'est fait en étroite liaison avec les municipalités (consensus à 97% selon les responsables de la Commission) Depuis lors, aucun déclassement n'est possible sans l'autorisation expresse de la Commission de protection des terres agricoles du Québec (CPTAQ)<sup>16</sup>, organisme composé de personnalités indépendantes nommées par le gouvernement pour 5 ans. Seul le juge peut remettre en question ses décisions. Le contentieux apparaît très limité, la recherche de consensus étant privilégiée par les municipalités et la Commission. De nombreuses agglomérations sont concernées et, notamment, les plus grandes et les plus dynamiques: Montréal, Québec et Trois Rivières, la procédure a eu pour effet d'encadrer leur développement en terme de consommation de terres agricoles, non de l'enserrer dans un carcan dont elles demanderaient la suppression.

- **Renouveler la politique urbaine.** Le constat doit aboutir à une remise en cause de celles des politiques urbaines qui sont consommatrices d'espace de manière injustifiée : lotissements centrifuges privés de tout centre qui prospèrent aujourd'hui à la périphérie des villes ; mitage coûteux de l'espace rural par l'habitat dispersé du fait de minimums de superficie inadaptés pour ouvrir droit à urbanisation ; remise en question drastique des règles applicables à l'urbanisme commercial horizontal à l'entrée de villes ou le long des voies de communication rapide (l'Allemagne montre que c'est possible) ; recycler le foncier urbain comme les autres matières premières (friches urbaines, sous densification excessive de certains quartiers de vieille urbanisation...) ; revoir systématiquement les outils (documents d'urbanisme, pratiques, schémas d'assainissement, de transport, téléphone,

<sup>15</sup> Cette commission n'est pas une commission d'urbanisme qui entrerait, de ce fait, dans le champ de compétence des communes mais une commission agricole (protection des terres agricoles) qui relève donc d'une compétence d'Etat. Le préfet est donc fondé à la présider.

<sup>16</sup> [www.cptaq.qc.ca](http://www.cptaq.qc.ca)

gaz, électricité, eau ...), les règles d'urbanisme (écartements, hauteurs et insertion des bâtiments forme et localisation des lotissements, droits à construire...), fiscalité urbaine etc.

Il s'agit de mettre en place un développement durable à taille humaine de la ville. Il ne faut plus que trop de gens considèrent qu'ils n'ont le choix qu'entre la tour et la résidence individuelle.

Nombre de villes ont montré qu'on pouvait développer un habitat urbain en continuité avec le bâti existant qui n'excède pas les quatre à six étages en réservant, par ailleurs, des espaces verts de proximité.

Ces théories rencontrent un écho croissant parmi les architectes comme en témoigne la prestation de Mme Cristina Conrad, alors présidente de l'ordre des architectes de l'Île de France, faite à l'occasion des « Etats généraux du paysages » (voir site mentionné supra)

#### - **Revoir la gouvernance des zonages et de l'urbanisation.**

Il est proposé de s'inspirer de ce qui se passe à l'étranger, il apparaît opportun de préconiser la gestion de l'aménagement et de l'urbanisation à 2 niveaux :

- + Planification urbaine (SCOT) : à un niveau homogène (bassin, vallée, agglomération...) suffisamment vaste.

- + Constructibilité et règles d'urbanisme : intercommunalités afin d'avoir une vision suffisamment large et cohérent de l'urbanisation et d'intégrer les enjeux et les contraintes d'un ensemble homogène de communes.

La protection des terres agricoles est aujourd'hui un enjeu de société fondamental qui, sans remettre en cause la dynamique de développement économique, doit éviter le gaspillage selon les principes du développement durable. Agir en faveur de la protection pérenne des terres agricoles n'est pas suffisant en soi, il faut concomitamment intervenir sur les modalités de l'expansion urbaine.



23 avril 2008

---

**GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT - COMITE OPERATIONNEL N°9 URBANISME**

**Observations de la Fédération des promoteurs constructeurs de France sur le projet de rapport (version 09/04/2008) - Complément N°2**

---

Proposition n°4

*(...) Il conviendra également de permettre aux PLU (et aux SCOT sous jacents) de définir des normes constructives dans certaines zones à forts enjeux environnementaux. Cette mesure sera intégrée au Code de l'Urbanisme.*

Le projet de rapport du comité opérationnel précise que :

*« (...) Les PLU (et les SCOT sous-jacents) devront pouvoir imposer, dans certains secteurs des obligations relevant du code de la construction, notamment en termes de performances énergétiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'imperméabilisation des parcelles, de gestion des eaux, etc. Le contrôle de ces obligations se fera par un contrôleur technique externe, comme c'est déjà le cas pour les constructions en zones sismiques. Cette mesure devrait permettre de favoriser l'émergence de « quartiers à performance énergie-climat élevée » dont la dénomination éco-quartiers sera discutée ci-après ».*

La Fédération s'interroge sur la pertinence de la proposition susvisée tendant à inclure dans le PLU des « normes constructives ».

En effet, les « plans locaux d'urbanisme », de par leur nom, ont vocation à fixer les règles d'urbanisme ; les normes de construction étant déterminées par le Code de la construction et de l'habitation applicables sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, de telles normes n'ont pas, à notre sens, leur place dans les documents locaux d'urbanisme, qui mériteraient alors d'être rebaptisés ...

Mais surtout, si l'objectif de cette mesure vise à permettre aux élus de prévoir des normes de construction plus exigeantes que celles prévues par le Code de la construction et de l'habitation, notamment en matière de performance énergétique des bâtiments, il importe de rappeler que :

■ D'une part, tous les intervenants de la chaîne de construction de logements ont souligné le caractère très ambitieux du calendrier relatif à la performance énergétique des bâtiments, prévus dans le cadre de ce Grenelle de l'environnement, qu'il s'agisse des bâtiments neufs ou du parc existant.

Partant, permettre aux élus locaux d'imposer des règles plus contraignantes nous semble difficilement concevable.

■ D'autre part, l'attention des rapporteurs est attirée sur les risques de dérives auxquelles une telle mesure ne manquerait pas aboutir.

Certains élus locaux imposent déjà, à l'occasion d'opérations de construction de logements, des prix de cession maximum, la typologie des logements, se substituant ainsi au maître d'ouvrage dans la conception du programme immobilier.

La jurisprudence a ainsi sanctionné des élus qui souhaitaient réglementer la taille des logements par le biais du PLU<sup>17</sup>.

Les textes actuels permettent déjà aux élus d'inscrire dans leur PLU des recommandations relatives à l'utilisation des énergies renouvelables.

L'article L.123-1, 14° du Code de l'urbanisme prévoit en effet que le règlement du PLU peut :  
« Recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages ».

A cet égard, les réserves prévues à l'article L.123-1 précité relatives à « la protection des sites et des paysages » soulèvent des difficultés lors de la réalisation de constructions utilisant des énergies renouvelables (ex. : panneaux solaires, éoliennes, etc.) du fait de leur intégration dans le site.

La Fédération milite pour que ces réserves soient atténuées et ainsi encourager la réalisation de bâtiments respectueux du développement durable (cf note FPC du 15 avril 2008).

Si la proposition devait être adoptée, il serait fort souhaitable que l'étendue de cette possibilité et les règles concernées soient circonscrites précisément afin de limiter un éventuel détournement de cette règle par les rédacteurs des documents d'urbanisme locaux.

#### Proposition n°6

Le comité propose d'améliorer le caractère opérationnel des SCOT en le dotant d'outils spécifiques permettant d'édicter des règles précises de densification pour des périmètres restreints (Zones de Densification Environnementale).

Les SCOT disposeraient de pouvoirs similaires pour protéger des zones de forte qualité agricole ou naturelle d'une urbanisation désordonnée.

■ A titre liminaire, concernant la proposition n°6, nous nous interrogeons sur « les contrats de sites » évoqués dans le projet de rapport.

Il prévoit que :

« En outre les subventions publiques aux opérations de construction de toute nature (logement,

<sup>17</sup> CE, 9 juil. 1997, Cme de Megève, N°146061

*transports, équipements publics, etc.) seraient conditionnées à l'existence de « contrats de sites » sur ces zones ».*

De quels types de contrat s'agit-il ? de qui et de quelle politique publique relèvent-ils ?

La Fédération souhaiterait que le projet de rapport soit complété concernant les mesures induites dans la proposition n°6.

■ En effet, les précédents travaux du comité opérationnel sur ce thème prévoyaient « d'imposer une densité minimum autour des gares »<sup>18</sup>, proposition qui n'a pas été reprise dans le projet de rapport.

La Fédération, qui soutient cette mesure, souhaite qu'elle figure dans le projet de rapport et qu'elle soit étendue à l'ensemble des secteurs desservis par les transports collectifs (bus, tramways, etc.), dans une bande de 500 mètres de part et d'autre de ces axes de transports, par exemple, et traduire ainsi une meilleure prise en compte des plans de déplacements urbains (PDU) dans les documents d'urbanisme locaux.

■ Par ailleurs, lors de la réunion du 7 avril 2008, il a été suggéré d' « agir sur le plafond du nombre de stationnements par logements lors des nouvelles constructions » (cf compte-rendu).

A cet égard, la Fédération souhaite insister sur l'impérative nécessité pour les rédacteurs des PLU de prendre en compte la nature des logements et les conditions de desserte des constructions par les transports collectifs, pour déterminer, de manière raisonnable, les besoins en aires de stationnement des constructions nouvelles.

Le projet de rapport pourrait donc être complété et prévoir une réduction, voire le plafonnement des aires de stationnement imposées lors de la construction de logements, dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

En outre, si le Grenelle de l'environnement entend réduire le recours à l'automobile, il serait souhaitable que cette mesure aboutisse à une modulation de l'obligation de réalisation d'aires de stationnement selon la nature des logements réalisés.

En effet, à ce jour, certaines municipalités n'hésitent pas imposer de nombreuses aires de stationnement dans les immeubles collectifs de logement (parfois jusqu'à 3 aires de stationnement par logement), sans tenir compte de la nature des logements.

Il conviendrait donc de distinguer dans le PLU des obligations différenciées en matière de réalisation d'aires de stationnement, selon la nature de l'occupation des logements : résidences principales, résidences secondaires, résidences étudiantes, résidences d'affaires, résidence pour personnes âgées dépendantes, etc.

La diminution du nombre d'aires de stationnement participe à la limitation du recours à l'automobile et les économies attendues pourraient utilement compenser en partie les surcoûts liés aux futures exigences environnementales.

---

<sup>18</sup> Fiche B en vue de la réunion thématique n°1 du 20 février 2008.

■ Enfin, s'agissant des règles de densité des constructions, la Fédération regrette que les difficultés relatives à l'application des mesures de densification ne soient pas abordées.

En effet, **toutes les propositions du projet de rapport tendant à renforcer la densification des constructions seront sans incidence dès lors que les droits à construire sont limités par les règles de gabarit** fixées dans les PLU, qui ne permettent pas de bénéficier des dépassements de COS autorisés et prévus par le Code de l'urbanisme et le PLU (cf note FPC du 15 avril 2008).

Partant, **le projet de rapport doit donc prévoir un accompagnement de ces mesures de densification des constructions** en instaurant, par exemple, des « sur-gabarits ».

### La reconquête des friches industrielles

La Fédération souhaite attirer l'attention des rapporteurs du groupe de travail sur les projets de modification de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Alors que le comité opérationnel étudie les mesures relatives à la reconquête des centres villes en déclin, le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) examine, dans le cadre de ce même Grenelle de l'environnement, **des projets de modification de la réglementation ICPE, qui, sous couvert, de simplifier cette réglementation, pourraient avoir pour effet de ralentir et surenchérir le coût de réhabilitation des anciennes friches industrielles** (cf note jointe FPC Note CSIC du 8 avril 2008).

Le comité opérationnel ayant pour but de lutter contre le mitage et d'encourager la reconstruction de la ville sur elle-même, il serait souhaitable qu'il s'oppose aux mesures envisagées par le CSIC.

## **Note d'observation du SNAL sur le rapport du Comité n° 9 « Urbanisme »**

Paris, le 5 mai 2008

Le SNAL fait part de sa dissonance sur trois points du rapport :

1/ L'exigence de compétences pour l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des PLU, avait été actée lors de la dernière réunion plénière. Ce point n'est pas repris dans le rapport final.

Il est pourtant essentiel pour les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme.

Sur ce thème, la proposition OPQU, SNAL, CFDU figure en pièce annexe du rapport.

Nous sommes très attachés à ce point, sans lequel le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain resteront des vœux pieux.

La majorité des communes périurbaines ou rurales, qui par ailleurs subissent la plus forte pression en termes d'accueil de nouveaux habitants, ne disposent pas des moyens financiers ni des équipes spécialisées pour élaborer des documents d'urbanisme à la hauteur de leur développement. Elles n'ont souvent d'autre choix que l'appel d'offres au moins-disant des bureaux d'études, lequel, étant donné le montant des honoraires, fournit un travail standardisé.

Ceci est d'autant plus grave que l'impact de l'urbanisation d'un terrain de deux à cinq hectares, conduisant à un apport de population de l'ordre de 60 à 200 habitants, est bien supérieur pour ces communes à celui de la mise à l'urbanisation de 50 hectares dans une commune de 200 000 habitants. Il est impératif dans ces secteurs que les compétences qui concourent à l'urbanisme soient mobilisées : urbanisme, paysage, architecture, topographie, infrastructures, sociologie...

Il n'est pas acceptable de voir des PLU qui prennent le chemin des anciens POS ronéotypés, payés à bas prix sans compétences affichées tant en matière d'urbanisme que d'architecture, que de paysages ou de sociologie et qui sont des « copiés-collés » de communes en communes par les mêmes bureaux d'études aux compétences limitées.

**Il faut s'assurer de la compétence des bureaux d'études qui élaborent les PLU et les payer au juste prix.**

Cela passe soit par une révision du niveau de gouvernance en matière d'urbanisme en le passant à l'échelon supérieur, l'agglomération ayant alors les moyens pour assurer une telle mission, soit en dotant les communes des moyens pour payer les études nécessaires à l'élaboration de leur document et en exigeant la mise en oeuvre de compétences (urbanisme, architecture, paysage, sociologie, infrastructures, etc).

2/ Dans la partie Eco-Quartiers p. 20, nous avons demandé la suppression dans le 4ème paragraphe de la phrase "qui ne prend pas en compte par exemple la lutte contre l'étalement urbain". En effet, la méthodologie « Expérimentation HQE aménagement » prévoit dans les 11 thèmes environnementaux "les formes urbaines et l'utilisation rationnelle de l'espace" avec comme objectif l'économie d'espace. Il est donc inexact d'écrire que

la démarche ne prend pas en compte la lutte contre l'étalement urbain.

3/ Proposition n°4, concernant la possibilité pour les PLU de définir des normes constructives dans certaines zones à enjeux environnementaux marqués, nous avons souhaité que soit ajoutée la mention suivante :

“Si sur le principe, l'idée est bonne, sa mise en œuvre comporte des risques d'effets pervers très dangereux. Il est nécessaire d'avoir une concertation préalable entre la collectivité responsable de l'élaboration de ces règles et les opérateurs publics et privés chargés de les appliquer afin d'estimer les impacts techniques et économiques pour atteindre les niveaux de performance exigés et la capacité des acteurs à y répondre. La mise en place de telles prescriptions doit être précédée d'une étude de marché afin de s'assurer de ne pas développer une offre de logements dont le prix de commercialisation serait hors marché”.

## ANNEXE 3

### **LISTE DES PARTICIPANTS AU COMITE URBANISME**

#### **ELUS LOCAUX**

---

|       |  |
|-------|--|
| AMF   | Association des Maires de France                   |
| AMGVF | Association des Maires de Grandes Villes de France |
| AdCF  | Association des Communautés de France              |
| ACUF  | Association des Communautés urbaines de France     |

#### **MAITRES D'OUVRAGE**

---

##### *Promoteurs privés*

|  |   |
|--|---|
| FPC                                      | Fédération des Promoteurs Constructeurs                                 |
| SNAL                                     | Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement |
| Union des Maisons Françaises (Ex UNCFMI) |   |
| UNPI                                     | Union Nationale de la Propriété Individuelle                            |

##### *Opérateurs publics*

|                        |  |
|------------------------|--|
| USH                    | Union Sociale pour l'Habitat                         |
| Club Ville Aménagement |  |
| FNSEM                  | Fédération Nationale des Sociétés d'Economies Mixtes |
| CFDU                   | Conseil Français des Urbanistes                      |

##### *Financeurs*

Caisse des Dépôts et Consignations  
Crédit foncier de France

#### **OPERATEURS**

---

|  |   |
|--|---|
| CFDU   | Conseil Français des Urbanistes   |
| FNAU   | Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme                                    |
| FNCAUE   | Fédération Nationale des Conseils d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement |
| Ordre des Architectes                              |   |
| Conseil Supérieur de l'ordre des géomètres experts |   |
| Conseil Supérieur du Notariat                      |   |
| FNSEA  | Fédération Nationale des syndicats d'Exploitants Agricoles                      |

OPOU Office Professionnel de Qualification des Urbanistes  
FNSAFER Fédération Nationale des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural  
Club technique des Maître d'ouvrage de SCOT

#### ***SOCIETE CIVILE / PERSONNES QUALIFIEES / ETAT***

---

ADEME Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie  
CERTU Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques  
MEDAD (D4E) Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale  
MEDAD (CGPC) Conseil Général des Ponts et Chaussés  
MEDAD DAF Direction de l'Agriculture et de la Forêt  
DGUHC Direction Générale de l'Urbanisme, l'Habitat et la Construction  
DGFAR Direction Générale de la Forêt et des Affaires rurales  
DIDOL Délégation Interministérielle pour Développer l'Offre de Logements  
DGCL Direction Générale des Collectivités Locales  
DAPA Direction de l'Architecture et du Patrimoine  
CGDD Commissariat Général au Développement Durable  
DIV Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain  
DIACT Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires  
MEDAD (comité de suivi du Grenelle)  
APCA Association Permanente des Chambres d'Agriculture  
France Nature Environnement  
Personnes qualifiées (Cyria EMELIANOFF, Jean-Pierre TRAISNEL, Bernard DROBENKO, Philippe MADEC)

#### ***COMITE OPERATIONNEL***

---

|                      |  |
|----------------------|--|
| Michel PIRON, Député | <b>Président du Comité (pilote)</b>          |
| Philippe QUEVREMONT  | <b>Rapporteur du Comité (chef de projet)</b> |
| Nicolas FERRAND      | <b>Rapporteur du Comité (chef de projet)</b> |
| Audrey GLOOR         | <b>Assistante technique du Comité</b>        |
| Benjamin BENHARROSH  | <b>Assistant technique du Comité</b>         |

## ANNEXE 4

### ***FICHES de A à Q***

Les fiches A à Q, ici reproduites, ont été préparées par les rapporteurs, avec l'aide d'A. Gloor et B. Benharrosh, à titre de documents préparatoires aux réunions du comité.

## Renforcement des études d'impact

### Rappel des engagements du Grenelle

L'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement prévoit :

« Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés, permettant de lutter concrètement contre l'étalement urbain ». Dans ce cadre, il prévoit une « **obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction d'ouvrir de nouvelles zones importantes à l'urbanisation sans programmation de transports en commun adaptés ni évaluation de la perte induite en espaces agricoles et naturels.** »

Ce point précis: « **Renforcement des études d'impact** » a d'ores et déjà été étudié par la DGUHC qui propose la solution suivante :

### Texte :

L'article L 122-1 du code de l'urbanisme est modifié comme indiqué:

Le membre de phrase « peuvent le cas échéant » est remplacé par « **doivent, après étude d'impact concluant en ce sens** », avant « subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines » .

Après la phrase « subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines », le membre de phrase « **à la programmation de transports collectifs adaptés** » est substitué à « à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements ».

### Exposé des motifs :

L'article L 122-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction actuelle prévoit que les SCOT « peuvent subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs ... ».

Le caractère très général de cette disposition appelle un recadrage des modalités de mise en œuvre du principe posé afin de mieux en circonscrire la portée.

Il est proposé de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones importantes à la programmation de transports en commun adaptés après étude d'impact concluant en ce sens.

Cette mesure vise à s'assurer de la pertinence des choix d'aménagement en articulant au mieux les politiques d'urbanisme et de transport.

## LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES SCOT<sup>1</sup>

### Rappel des engagements du Grenelle

L'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement mentionne plusieurs points nécessitant des adaptations du code de l'urbanisme, de manière à constituer<sup>2</sup> « **Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés ...**

- incitant à une **planification globale de l'urbanisme**, intégrant transport, logement, espaces publics, commerce, et généraliser les SCOT (schémas de cohérence territoriale) dans les zones sensibles ;
- renforçant le **caractère opposable des SCOT** ;
- permettant de **lutter concrètement contre l'étalement urbain [par une]** meilleure articulation des différentes politiques publiques dans les documents d'urbanisme (logement, activités, foncier agricole, transports, énergie, espaces verts, biodiversité...) ;
- et créant des Zones de densification environnementales (ZDE)" dotées de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun, [et/ou] pour les quartiers à performance énergie-climat élevée ».

### I. Les SCOT en tant que document global de cohérence des politiques publiques.

#### *A. Les SCOT sont des outils de cohérence des politiques publiques dont les ressources sont parfois mal connues*

##### 1. Les SCOT ont été conçus pour accroître la cohérence des politiques publiques territoriales...

Depuis 2000, les SCOT ont remplacé les anciens schémas directeurs : ces derniers jouaient essentiellement le rôle de super POS à l'échelle de l'agglomération et, pour l'essentiel, se limitaient à l'urbanisme foncier proprement dit. Les SCOT ont été institués pour répondre à un besoin de coordination et de mise en cohérence des différentes politiques qui contribuent au développement d'un territoire (urbanisme, logement, équipements,

<sup>1</sup> NB : le volet commercial est insuffisant à ce stade.

<sup>2</sup> L'emploi de citations entre guillemets dans ce texte renvoie à l'engagement n° 50 du Grenelle de l'environnement.

développement économique, commerces, déplacements des personnes et des marchandises). C'est la raison pour laquelle leur intitulé a été changé : ce ne sont plus des schémas qui dirigent le développement urbain (schémas directeurs d'urbanisme), mais des schémas qui visent à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles.

À ce titre, ils définissent les orientations applicables à un territoire, en matière d'urbanisme, de politique foncière, d'implantations commerciales, de logement et de déplacement.

Ils sont opposables aux PLH, aux PDU et aux PLU qui doivent, s'ils ne sont pas compatibles avec les orientations définies par le SCOT, être révisés dans un délai de trois ans maximum (passé ce délai, le préfet doit se substituer à l'EPCI ou à la commune pour procéder à la mise en conformité)

Ils sont directement et immédiatement opposables à la création de zones de préemption et aux opérations d'aménagement ou de construction les plus importantes (plus de 5 000 m<sup>2</sup> de SHON) ainsi qu'aux autorisations d'installation commerciale.

## **2. Les SCOT offrent déjà des possibilités favorables à une utilisation rationnelle de l'espace**

Sans exhaustivité, il convient de souligner les outils liés au SCOT permettant de conduire une politique de développement durable. Ainsi,

- les SCOT peuvent définir des protections précises,
- ils peuvent subordonner l'ouverture à l'urbanisation de secteurs nouveaux à la création de transports collectifs
- ils peuvent imposer l'utilisation prioritaire des terrains déjà équipés ou situés dans les secteurs urbanisés avant toute extension d'urbanisation,
- ils peuvent prévoir un principe de densification dans des secteurs faisant l'objet d'équipements importants,
- ils peuvent définir les orientations applicables aux implantations commerciales.

Dans la pratique, une bonne partie de ces possibilités ne sont pas utilisées et de nombreux SCOT sont limités aux politiques d'urbanisme en matière d'organisation spatiale. **Le COMOP pourrait ainsi demander que le MEDAD accentue notablement ses efforts de pédagogie et de formation afin que tous les maîtres d'ouvrage des SCOT, que tous les services techniques territoriaux ou nationaux, que toutes les personnes publiques associées connaissent mieux la puissance de ces procédures.**

**Ce constat interroge en outre sur la pertinence des périmètres retenus pour certains SCOT, qui n'incluent visiblement pas toute la zone d'influence périurbaine de l'agglomération. Ne conviendrait-il pas de mieux préciser ce point, alors qu'une part notable des permis de construire échappe encore actuellement à cette planification urbaine ?**

## **3. Le tissu des SCOT est dense, est-il complet ?**

Sans viser au pavage complet du territoire, certains acteurs territoriaux soulignent que, malgré la grande dynamique des SCOT, certains territoires « sensibles » ne sont pas couverts par ces outils de réflexions et de cohérence des politiques publiques. Conformément aux conclusions du Grenelle, le MEDAD pourrait en déterminer les critères et demander aux services territoriaux de l'Etat de veiller à ce que tous les territoires à enjeux soient effectivement couverts. Les zones périurbaines non intégrés à un SCOT pourraient être considérées à l'occasion de l'élaboration de ces critères.

### ***B. Les liens entre SCOT et PLU pourraient être renforcés***

Si le SCOT a de larges compétences en matière d'orientation et de protection, les textes limitent ses possibilités dans le domaine de la programmation ou de l'incitation. La seule chose qu'il peut faire actuellement dans ce domaine, c'est de donner des priorités d'urbanisation pour les secteurs situés en zone urbanisée et déjà équipés ou /et pour ceux qui sont desservis par les transports collectifs.

Des outils supplémentaires doivent donc être mis au point afin de pouvoir traduire les engagements du Grenelle visant à « renforcer le caractère opposable des SCOT ».

#### **4. Raccourcir les délais de traduction des SCOT dans les PLU pour des secteurs stratégiques (tant en matière de densification qu'en matière de protection).**

Actuellement, le SCOT n'est opposable directement qu'aux très grosses opérations. Pour le reste, il n'est opposable que par l'intermédiaire des PLU, des PLH et des PDU qui doivent respecter ses orientations. Mais la loi, pour éviter des illégalités en cascade, a laissé aux autorités compétentes un délai de trois ans pour mettre leur document d'application en compatibilité avec le SCOT. Ce délai est indispensable si l'ensemble du document doit être révisé. Il constitue un handicap important qui s'oppose à l'application immédiate de mesures plus ponctuelles qui ne nécessitent pas une procédure durant trois ans. Afin de « lutter concrètement contre l'étalement urbain » ces mesures ponctuelles doivent pouvoir porter tant sur la protection de tel ou tel élément que sur l'obligation d'ouvrir à l'urbanisation (voir infra).

Deux types de mesures pourraient être envisagés :

- a) l'une consisterait à **réduire le délai de mise en compatibilité pour des opérations ponctuelles** ; par exemple, il n'est pas nécessaire d'attendre trois ans pour modifier un PLU et supprimer des règles malthusiennes qui empêcheraient la mise en œuvre d'une zone de densification environnementale : ce délais pourrait être ramené de 12 à 18 mois avec la procédure actuelle de substitution par le Préfet en cas de carence; Le même raisonnement pourrait prévaloir pour une zone (naturelle ou agricole) à protéger.
- b) l'autre consisterait à mieux sanctionner le fait que le PLU n'a pas été mis en compatibilité avec le SCOT : aujourd'hui, le juge refusera d'appliquer un PLU qui ne serait pas compatible avec le SCOT mais, faute de modification du PLU, appliquera la règle du document antérieur qui risque d'être encore plus inadapté.

Dans le droit actuel, il n'y a que deux solutions : soit le préfet se substitue à la commune pour mettre le PLU en compatibilité, ce qu'il a théoriquement le droit de faire mais qui n'a jamais été fait depuis 1983, soit demander au juge d'imposer sous astreinte à la commune de modifier son PLU.

Il pourrait être envisagé de prévoir dans la loi que **les règles du PLU qui sont contraires aux SCOT cessent de s'appliquer passé un délai relativement court (trois ou six mois) si la commune n'a pas, entre temps, mis son PLU en compatibilité**. Par exemple, si le SCOT prévoit que le COS ne peut être inférieur à 2, on appliquerait automatiquement le COS de 2 si la commune n'a pas mis son PLU en compatibilité dans ce délais. De même, la protection « d'espaces et sites naturels ou urbains » qui serait contenue dans un SCOT nouvellement approuvé pourrait s'appliquer dans un délai relativement court, en attendant la mise en compatibilité des PLU concernés.

#### **5. Etablir une preuve positive de compatibilité entre les PLU et leur SCOT support**

Aujourd'hui le rapport de compatibilité consiste à ne pas faire obstacle à la mise en œuvre du document hiérarchiquement supérieur. Il convient de modifier la nature même de ce lien et de passer d'un rapport de compatibilité à un rapport de transcription (de traduction, de programmation, d'opérationnalité). Il pourrait être intéressant que le PLU précise clairement en quoi il est compatible avec les documents sectoriels. Cette analyse ferait l'objet d'un point obligatoire du rapport de présentation à l'image des obligations faites par le R.123-2-1 1° sur les questions d'évaluation environnementale.

#### **6. Rappeler, dans les PLU, l'inscription du projet communal dans un projet territorial plus vaste**

L'introduction dans le PADD du PLU communal « **d'un volet projet de territoire** » permettrait à la commune de rappeler, outre son appartenance à la communauté, son ambition de mettre en œuvre les orientations du projet de territoire du SCOT. Les syndicats ou communautés responsables du SCOT pourraient par ailleurs être encouragés à élaborer « **un porter à connaissance du SCOT** » rappelant l'ensemble des orientations portées par le SCOT applicables à la commune qui engage l'élaboration d'un nouveau PLU. Il s'agirait ici de systématiser une démarche déjà pratiquée dans certains territoires. Elle permettrait, de plus, de transmettre au niveau des PLU les « objectifs (chiffrés) de réduction de la consommation d'espace » et les « indicateurs dédiés » de développement durable à intégrer dans les SCOT.

#### **7. Renforcer l'évaluation environnementale des SCOT**

Une évaluation environnementales des SCOT est déjà prévue, en application de la directive « plans et programmes ». Il pourrait être opportun (voir la fiche correspondante) de mieux préciser les critères et les « indicateurs » employés pour cette procédure. La participation du public à l'élaboration des SCOT pourrait en être accrue, gage également d'une légitimité renforcée de la transcription des objectifs du SCOT vers les PLU.

### **8. Prévoir une évaluation régulière des effets du SCOT**

Actuellement, les maîtres d'ouvrage de SCOT essaient d'assurer un certain suivi de leur mise en œuvre (notamment vis-à-vis des PLU qui doivent s'y conformer) mais cela n'est pas normé. A l'instar de ce qui a été décidé par la loi ENL en matière de logements, un rapport sur l'évolution du territoire par rapport au PADD et aux ambitions du SCOT pourrait être présenté tous les 3 ans devant les conseils municipaux de toutes les communes concernées, rapport suivi d'un débat. Ce bilan permettrait notamment d'examiner le niveau des indicateurs de GES et de consommation de l'espace (voir infra et fiche jointe).

Cette mesure pourrait être étendue aux PLU dont l'avancement du projet pourrait être débattu tous les deux ans. Ce bilan pourrait porter sur :

- la consommation foncière (à vocation économique et résidentielle), en tant qu' « indicateur dédié »,
- l'exécution du PLH (identification éventuelle des blocages réglementaires...),
- l'engagement des opérations d'aménagement et la réalisation des programmes d'infrastructures,
- L'état des marchés foncier et immobiliers.

Cette clause de rendez-vous permettrait en outre à la commune de statuer sur un besoin de révision de PLU.

### ***C. Sans remplacer les PLU, les SCOT pourraient compléter leurs volets stratégiques par des décisions pré-opérationnelles.***

Si le SCOT a de larges compétences en matière d'orientation et de protection, les textes limitent ses possibilités dans le domaine de la programmation ou de l'incitation. La seule chose qu'il peut faire actuellement dans ce domaine, c'est de donner des priorités d'urbanisation pour les secteurs situés en zone urbanisée et déjà équipés ou /et ceux qui sont desservis par les transports collectifs.

Des outils supplémentaires doivent donc être mis au point afin de pouvoir traduire l'ambition du Grenelle.

### **9. Doter les SCOT de nouveaux outils en faveur d'une utilisation raisonnée de l'espace**

- a) **Imposer une densité minimum autour des gares.** Ainsi, il pourrait être créé des « zones de densification environnementale (ZDE) ». D'ores et déjà, les SCOT pourraient à droit constant poser le principe de secteurs plus denses autour d'une gare ou d'investissements importants. Certains le font. Un plan local d'urbanisme qui imposerait dans un tel secteur des normes contraires à cette orientation ne serait pas légal. Mais le SCOT doit se limiter, dans ce domaine, à des orientations assez générales.

**Il serait souhaitable, pour améliorer son efficacité, de lui permettre d'être beaucoup plus prescriptif, par exemple d'interdire aux PLU, dans de tels secteurs, d'imposer des tailles de terrain minimum, de fixer une règle de densité inférieure à un seuil déterminé par le SCOT, de limiter la hauteur, etc.**

De même, une partie de l'article R123-9 ainsi que les articles R111-16 à R111-20 éditent certaines règles de prospect que le PLU peut rendre obligatoires et qui pourraient avoir comme conséquence directe de générer des formes urbaines peu denses. Il convient d'en restreindre (ou d'en encadrer) fortement l'utilisation, voire d'assouplir largement la réglementation d'autant plus que ces mesures paraissent inadaptées dans le cadre d'un tissu urbain existant.

La possibilité d'imposer un COS minimum dans certaines zones doit être étudiée plus avant en ce qu'elle impose à des propriétaires une obligation de faire qui n'est pas usuelle dans notre droit. Si cette piste était retenue, un droit de délaissement devrait être mis en place concomitamment. Une approche fiscale de cette question de densité » minimale est également à envisager.

Ces mesures pourraient aussi faire l'objet d'une traduction immédiate dans les PLU (cf supra).

- b) **Imposer un projet urbain d'ensemble autour des nouvelles infrastructures comme les gares.** Une constructibilité minimum peut ne pas conduire à une utilisation optimum du foncier sans un projet d'ensemble, cohérent et opérationnel. C'est pourquoi il pourrait être proposé que, dans une zone déterminée, le SCOT puisse interdire la construction tant qu'un projet urbain d'ensemble, y compris son mode de réalisation, n'a pas été formellement choisi.
- c) Permettre au SCOT de **subordonner l'ouverture de zones à l'urbanisation au remplissage d'autres zones déterminées**, particulièrement stratégiques en terme de densification (par exemple autour des gares).
- d) Permettre au SCOT d'imposer des contraintes environnementales à toute création de nouvelles zones commerciales à partir d'une certaine taille. À ce titre, il pourrait être prévu :
  - **De subordonner l'implantation d'un type d'activité commerciale à la présence d'un certain type de desserte** correspondant au trafic induit par cette implantation. Il s'agirait, comme le fait la politique ABC aux Pays-Bas<sup>3</sup> d'implanter la bonne activité au bon endroit et de rapprocher l'emploi de l'habitat. Une variante à explorer pourrait être d'imposer, par la loi, le financement par les surfaces commerciales d'un transport collectif entre la zone commerciale et le centre ville – service dont l'AOTU resterait autorité organisatrice.

---

<sup>3</sup> Cette politique à long terme, appelé le "système A B C" oriente les entreprises qui emploient beaucoup de main-d'œuvre vers des endroits classés dans la catégorie A, c'est-à-dire très accessibles aux transports en commun et aux vélos. A l'inverse, les entreprises qui dépendent beaucoup des transports routiers ou qui emploient peu de personnes sont orientées vers des endroits classés C, c'est-à-dire près des autoroutes ou de leurs bretelles. Cette politique a été appliquée aux Pays-Bas depuis 1988 mais n'est plus en vigueur actuellement.

- D'imposer des contraintes architecturales, paysagères, de stationnement, d'énergie, de constructions...

### **10. Diminuer les seuils d'opposabilité directe du SCOT**

Les SCOT, aujourd'hui directement et immédiatement opposables à la création de zones de préemption et aux opérations d'aménagement ou de construction les plus importantes (plus de 5 000 m<sup>2</sup> de SHON) ainsi qu'aux autorisations d'installation commerciale, pourraient voir le spectre de leur opposabilité directe élargi à des surfaces de SHON moins importantes, dont le niveau reste à définir, et élargi aux programmes d'activité et de logements.

### **11. Introduire dans les SCOT des critères de performances énergétiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre des constructions...**

Afin de contribuer à l'émergence de « quartiers à performance énergie-climat élevées », il conviendrait de permettre au SCOT (comme d'ailleurs au PLU) d'imposer, dans des zones particulières - des écoquartiers par exemple -, des niveaux de performance énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre tant au stade de l'aménagement (déplacements, chauffage urbain, formes urbaines) qu'au stade des constructions elles-mêmes.

Il restera nécessaire de préciser les concepts pour pouvoir encadrer dans la loi les contraintes que le document d'urbanisme peut imposer.

### **12. Vers un rapprochement des outils de planification et de programmation territoriales**

Le SCOT, aujourd'hui cantonné à la fonction de planification et de mise en cohérence de politiques sur son territoire, pourrait être rapproché d'outils de programmation territoriale introduits par les Pasqua (LOADT, 1995) et lois Voynet (LOADDT, 1999) et sur l'aménagement du territoire (contrats d'agglomération, contrats de pays, etc...). Le convergence d'une gestion de l'espace avec un projet de territoire participerait grandement au renforcement et à la cohérence du SCOT, outil indispensable à la poursuite des objectifs fixés dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

## **II. SCOT, PDU, PLH, SDC... Elargir le champ d'application du SCOT pour davantage de cohérence : vers les schémas 21**

### ***D. Situation actuelle***

Les SCOT définissent les orientations applicables en matière d'urbanisme, de logement, de transport et de commerce. Celles-ci sont précisées et dotées d'un caractère programmatique dans les domaines du logement et des déplacements par les PLH et PDU.

Les schémas de développement commercial (SDC) définissent une politique non opposable en matière d'implantations commerciales.

Pour autant la situation actuelle n'est pas satisfaisante, ce qui a conduit le Grenelle à s'engager à une «meilleure articulation des différentes politiques publiques dans les documents d'urbanisme ». En effet :

- **En dépit de leur compatibilité obligatoire en termes de contenu, les documents de planification n'ont pas une portée harmonisée.** Alors qu'en matière d'urbanisme le PLU est la déclinaison opérationnelle de la stratégie définie par le SCOT, le PDU ne se limite pas à la mise en œuvre du SCOT mais reprend des orientations directrices dont l'articulation avec celles du SCOT peut être problématique. C'est en particulier le cas des SCOT dont le périmètre est très supérieur à celui des PDU, qui s'en tiennent à une approche d'étude et de planification à long terme des déplacements, notamment à travers le PADD.
- La coordination des documents est en outre pénalisée par la **juxtaposition de procédures de durée (élaboration, approbation, validité) et de gouvernance (structures intercommunales et services de l'Etat) différentes**, qui nuisent à la cohérence des contenus voire entraînent des contradictions. La création des SCOT visait précisément à instituer un document de référence de niveau supérieur mais n'a que partiellement atteint son objectif.
- **L'articulation des périmètres couverts par les documents de planification n'a pas encore été traitée de manière satisfaisante.** Les PDU (hors Paris et Lyon) et les PLH sont le plus souvent élaborés par des EPCI, les SDC par les départements et les SCOT par des syndicats mixtes regroupant plusieurs EPCI et des communes isolées. Le dimensionnement des SCOT à l'échelle des bassins d'emploi est pertinent dans une approche de développement d'ensemble d'un territoire. Toutefois, la position institutionnelle des organismes en charge de l'élaboration des SCOT n'en fait pas nécessairement le bon niveau de décision en matière de programmation.
- **S'agissant plus spécifiquement des transports, la loi SRU prévoit une sécurisation de la coordination des PDU, par la possibilité** laissée aux AOTU<sup>4</sup> de déléguer l'élaboration de ces documents à un unique syndicat mixte, compétent sur un périmètre englobant tous les PTU (périmètres de transport urbain) concernés. La concertation des AOTU dans le cadre d'un document unique doit permettre de concilier les dimensions stratégiques et programmatiques.

### ***E. Une meilleure cohérence pourrait être trouvée en rapprochant les différents documents***

#### **1 - Cas simple : périmètres confondus**

---

<sup>4</sup> Autorités organisatrices des transports urbains.

Sur les 290 SCOT en projets, en cours, ou approuvés, 91 ont un périmètre qui coïncide avec un EPCI compétent en matière de PDU et de PLH. L'EPCI pourrait alors sans difficulté être autorisé à se doter d'un **document unique définissant, comme le SCOT, des orientations générales en matière d'urbanisme, de logements, de déplacements et d'installations commerciales, mais comportant également les éléments de programmation qui figurent aujourd'hui dans les PDU et PLH**, ainsi que des dispositions relatives aux implantations commerciales et à l'urbanisme plus contraignantes que celles des SCOT actuels.

Ces éléments de programmation pourraient être **revus à un rythme plus rapide que les révisions de SCOT, par exemple tous les cinq ans (au lieu de dix), selon une procédure simple de type modification, à condition de rester dans le cadre du PADD du SCOT nouvelle formule**. Une telle procédure aurait en outre l'avantage de conduire à un examen régulier des « indicateurs dédiés » prévus par le Grenelle.

## 2 - Périmètres différents

Plusieurs bassins d'emploi importants sont couverts par des documents de planification non unifiés (2 PDU et 5 PLH dans le périmètre du SCOT de Nantes, 2 PDU dans celui de Rouen, un PDU et une politique globale de déplacements à Chambéry et Aix-les-Bains, etc.). L'exemple de Nantes en matière d'urbanisme, où le SCOT définit des orientations applicables à l'ensemble de la conurbation Nantes Saint-Nazaire et renvoie à des schémas de secteurs sur chacune des communautés, pourrait par exemple être repris dans les autres thématiques.

Ainsi, **le SCOT pourrait inclure une programmation en matière de logements ou de déplacements, élaborée avec l'accord des autorités compétentes en matière de PDU et de PLH, et modifiable par révision simplifiée dès lors qu'elle resterait compatible avec les orientations du PADD**. La simplification s'entendrait en termes de délais ou de périmètres (limitation de l'enquête publique aux seules collectivités concernées).

En termes de gouvernance locale, l'élaboration de ces nouveaux SCOT pourrait être l'occasion d'introduire des **structures intercommunales unifiées, sous forme d'EPCI, de syndicat mixte ou de groupement d'intérêt public**, et donc d'assurer la cohérence des orientations stratégiques. La loi SRU permettait déjà la constitution de syndicats mixtes dotés de compétences obligatoires ou optionnelles notamment pour l'intermodalité et la tarification des transports urbains. Il serait à présent opportun de **prévoir une évolution du statut de ces syndicats en leur donnant la compétence d'élaboration du SCOT**, en levant au passage les blocages réglementaires empêchant l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte (des collectivités se sont déjà regroupées en syndicats « non SRU » en Nord-Pas-de-Calais et dans l'agglomération lyonnaise).

### ***F. Pour aller plus loin, un document unique de cohérence de toutes les politiques publiques : le Schéma 21***

Afin d'accompagner la mise en œuvre de décisions connexes du Grenelle en matière d'urbanisme, le document unique valant SCOT, PLH et PDU sur un même périmètre pourrait

relever d'un **nouveau statut réglementaire (dit, par exemple, « schéma 21 »)**, comportant **une dimension environnementale plus explicite, notamment en matière de transports. Par exemple (voir supra), des secteurs préférentiels d'urbanisation, assortis de normes de densité minimale, seraient créés à proximité des infrastructures correspondant aux priorités de l'Etat** (gares voyageurs importantes, TCSP<sup>5</sup>). Ces dispositions seraient applicables aux dessertes futures, afin de « lutter concrètement contre l'étalement urbain » que peuvent induire les projets d'extension de réseaux.

La possibilité d'élaborer le document unique resterait une simple option ouverte aux collectivités locales en vue de simplifier les procédures et de faciliter la mise en œuvre de leur politique de développement et d'aménagement durables. Les dispositions des SCOT, PLH et PDU existants seraient reprises dans ces « schémas 21 », afin de ne pas revenir sur les travaux déjà réalisés s'ils donnent satisfaction sur des périmètres plus restreints. En revanche, l'élaboration du « schéma 21 » pourrait être imposée préalablement à celle de tout document de niveau inférieur dans les territoires non couverts par un SCOT.

### **Les incitations aux collectivités**

La seule simplification des procédures pourrait éventuellement ne pas suffire à susciter l'engagement des collectivités dans l'élaboration de tels « schémas 21 » et la constitution de syndicats mixtes à compétence étendue. L'articulation avec le versement transport sera aussi un des points essentiels à traiter : en l'état, les prescriptions opérationnelles des PDU étant financées par un versement transport (VT) prélevé à l'échelle des PTU, **les AOTU n'ont aucun intérêt à se soumettre à une planification qui prévoirait de nouvelles dessertes sans augmentation correspondante des ressources financières.**

La possibilité offerte par la loi SRU aux syndicats mixtes **d'instituer un VT à taux réduit en dehors des PTU** doit être maintenue mais ne résout pas le problème à elle seule : les zones visées étant a priori rurales, les bases de ce nouvel impôt sont généralement faibles. C'est une des raisons pour lesquelles aucun syndicat mixte SRU n'a encore vu le jour.

Il pourrait donc être proposé de reprendre un **mécanisme d'incitation similaire à celui de la loi Chevènement de 1999** (majoration du taux du VT dans les PTU), dans le cadre d'une **évolution plus générale des EPCI vers un statut d'AOTU renforcé**. Ces AOMD (autorités organisatrices de la mobilité durable) disposeraient de compétences et de moyens financiers leur permettant une intervention opérationnelle transversale (stationnement, vélos, autopartage, taxis), et devraient en contrepartie accepter de déléguer le cadrage de la programmation à un syndicat mixte.

Ce dernier sujet sera expertisé par le COMOP 7.

---

<sup>5</sup> Transport en Commun en Site Propre

## LE RENFORCEMENT DU CONTROLE DE LEGALITE EN MATIERE D'URBANISME

### Rappel des engagements du Grenelle

L'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement prévoit un « **nouveau cadre législatif** :

- Introduisant **l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie dans les objectifs de l'aménagement du territoire** ».

Ces objectifs sont aussi associés à « **un contrôle de légalité renforcé** avec l'objectif d'un aménagement économe de l'espace et des ressources naturelles ».

La nécessité d'un **contrôle de l'égalité renforcé** spécifiquement associé à la mesure d'une utilisation économe de l'espace interroge sur les moyens retenus. Le contrôle de légalité vise en effet à identifier, sous l'autorité du préfet, des manquements aux textes juridiques en vigueur (lois et règlements) suffisamment graves pour qu'il puisse être envisagé de demander à la collectivité de revoir sa décision, voire de la déférer au juge administratif si la collectivité ne répond pas à cette sollicitation. Mais le préfet ne peut pas, pour autant, se substituer en opportunité aux choix opérés par la collectivité locale, tant que ceux-ci ne sont pas en opposition explicite avec les textes en vigueur. Ce type de difficultés concerne généralement des points ponctuels d'application des textes.

L'hypothèse où des documents d'urbanisme ne seraient pas en opposition flagrante avec un texte juridique, mais pour lesquels l'équilibre entre les différents objectifs visés par le code de l'urbanisme (L110 et L121-1) pourrait être estimé discutable, voire inapproprié, est de nature différente ; demander au juge, si la collectivité ne répond pas aux sollicitations préfectorales, d'apprécier sur le fond la qualité de l'équilibre prévu dans le document d'urbanisme, ne pourrait se révéler approprié qu'en cas de déséquilibre manifestement flagrant.

D'une manière générale, un éventuel déséquilibre en défaveur de l'environnement, par exemple une consommation non économe de l'espace, relèverait plus logiquement de la procédure d'évaluation des « plans et programmes », prévue par la législation communautaire en application. Il revient en effet au maître d'ouvrage (ici la collectivité compétente) de procéder elle-même (ou de faire procéder) à l'évaluation environnementale de ses projets (SCOT, ou PLU d'une certaine ampleur) ; une autorité environnementale indépendante de cette maîtrise d'ouvrage (ici le préfet assisté des services locaux de l'Etat) formule une appréciation sur cette évaluation, portée à la connaissance du public avant l'enquête publique finale et la décision de la collectivité.

En complément d'un renforcement du contrôle de légalité *stricto sensu*, il pourrait donc être jugé opportun de préciser l' « objectifs d'un aménagement économe de l'espace et des ressources » prévu par le Grenelle au sein de la notion d'équilibre (c'est à dire aussi de durabilité) assignés aux documents d'urbanisme ; il pourrait aussi être estimé opportun de mieux définir à l'avance les critères d'évaluation environnementale à employer par les collectivités au titre de cette procédure, puis par l'Etat pour formuler l'avis destiné à être rendu public. La sécurité juridique des collectivités maîtres d'ouvrage en serait en outre renforcée.

## METTRE EN PLACE DES OBJECTIFS CHIFFRES DE CONSOMMATION D'ESPACE

### Rappel des engagements du Grenelle

L'engagement n° 50 du Grenelle de l'environnement a prévu, pour « **lutter concrètement contre l'étalement urbain** »

- « **l'inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs (chiffrés) de réduction de la consommation d'espace** » et la mise en place d' « **indicateurs dédiés** ».

La mise en place de tels indicateurs soulève de nombreuses questions, dont on peut tenter de résumer les raisons en quatre points.

1. L'urbanisme est en France principalement placé sous la responsabilité des collectivités locales. Ces indicateurs doivent pouvoir être employés à une échelle décentralisée ; ils doivent donc être représentatifs à l'échelle d'une agglomération et être produits à échéances régulières.
2. La vision de la ville (et de son étalement) peut être spatiale (ou géographique), si l'on s'intéresse au développement des espaces bâtis et artificialisés (routes, parkings,...) ; cette vision est naturellement dominante si l'on s'intéresse à la diminution des espaces agricoles ou naturels associée à l'extension urbaine. Mesurer l'extension de la ville suppose alors une approche géographique adaptée aux objets à observer. La vision de la ville peut être aussi fonctionnelle, on s'intéresse alors par exemple à la localisation des domiciles et des emplois, aux déplacements, etc., qui sont aussi l'un des paramètres pertinents à associer à l'étalement urbain. Cette vision est plus spontanément celle des urbanistes ; établir des indicateurs dans ce champ suppose d'interroger, d'une manière ou une autre, les habitants eux-mêmes.
3. De l'avis de nombreux observateurs, l'appareil public de collecte de données est actuellement mal adapté à la mesure de ces problèmes, et donc également à l'établissement immédiat d'indicateurs totalement pertinents. On ne peut guère s'en étonner, l'objectif de lutter explicitement contre l'étalement urbain étant une priorité toute récente des pouvoirs publics en France.

4. Si l'établissement d'indicateurs de l'étalement urbain fait l'objet de publications scientifiques au plan international, et peut-être même d'un usage effectif (en Allemagne, par exemple), il ne semble pas pour autant qu'une quasi-norme soit reconnue ou même déjà en train d'émerger sur ce champ.

La co-existence et la portée de ces points peuvent expliquer la difficulté de certains débats sur ce thème, qu'il convient ici de tenter d'éclairer, selon les sources d'information actuelles ou potentielles.

**Les approches à dominante géographique**, soit ne sont pas aujourd'hui bien adaptées à l'échelle des phénomènes urbains et surtout périurbains, soit méritent d'être encore approfondies avant de pouvoir être employées de manière systématique :

- l'enquête annuelle sur l'utilisation du territoire (Terruti) conduite par le service statistique du Ministère de l'agriculture et de la pêche donne des informations précieuses sur la période 1992-2003 ; à partir de 2005 l'enquête Terruti-Lucas s'y substitue, avec un changement de nomenclature et une diminution du nombre de points enquêtés. Cette enquête n'est pas actuellement représentative à l'échelle d'une agglomération. Il est possible de l'améliorer, en renforçant le nombre de points enquêtés dans les aires d'influence urbaine et en améliorant la précision de positionnement des enquêteurs (GPS), moyennant un coût en cours d'estimation.
- Le programme Corine Land Cover n'est pas non plus adapté à la précision nécessaire à l'observation du bâti diffus, caractéristique de l'étalement urbain.
- L'utilisation des produits de l'IGN semble prometteuse, mais la question de leur exploitation à grande échelle, en minimisant les interventions humaines, peut faire l'objet d'un débat. La question des fréquences de mise à jour est également essentielle.
- L'utilisation des déclarations annuelles des surfaces aidées au titre de la politique agricole commune (PAC) pourrait être envisagée ; celles-ci ne couvrent cependant pas les vignes et les vergers. Une première évaluation de son coût est en cours d'estimation. De même les déclarations établies par les notaires auprès des SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) donnent déjà des indications sur le rythme de l'urbanisation (au sens large).

**Les approches à dominante fonctionnelle** dépendent d'abord de l'avancement du recensement général de la population (RGP) selon ses nouvelles modalités : 2008 sera la dernière année du premier cycle d'enquête selon les nouvelles modalités du recensement. A partir de 2009 les indicateurs antérieurement fournis par l'INSEE issus des recensements précédents (selon les aires d'influence urbaine) pourront être établis, puis actualisés tous les ans, à géographie constante dans un premier temps, selon des périmètres éventuellement revus ensuite. Ces informations sont précieuses dans le champ de l'habitat et des déplacements journaliers, elles le sont moins dans le champ des entreprises. Dans le champ

des approches fonctionnelles, il conviendrait également d'expertiser l'intérêt d'une exploitation systématique des déclarations annuelles des données sociales des employeurs (privés seulement actuellement).

**Le système d'information SITADEL** géré par le MEDAD en aval de l'attribution des permis de construire donne des informations sur les flux de construction, mais il ne donne pas directement d'information sur l'état du bâti lui-même (« stock ») ni sur l'artificialisation de surfaces non soumises à permis (routes, parkings,...). Le géo-référencement des données reste en outre à construire, les résultats n'étant pas produits à un échelon inférieur à la commune.

Quelle stratégie peut-on proposer de retenir, dans cet ensemble complexe de questions et de solutions incomplètes ?

La proposition soumise à débat au sein du COMOP 9 Urbanisme serraient de définir quelques principes, et de retenir une stratégie progressive.

Au titre des principes, et sous réserve bien sûr d'être capable d'élaborer une réponse technique à coûts supportables, il convient de combiner une approche géographique (indispensable à une vision physique de la ville, pour élaborer des indicateurs de consommation d'espace) et une approche fonctionnelle (intégrant les déplacements, facteur essentiel de production de gaz à effet de serre pour les nouveaux périurbains dans les années à venir).

Il convient également de limiter au maximum toute nouvelle collecte d'information, susceptible de générer des coûts élevés, et facteur d'irrégularités dans les séries. On pourrait ainsi imaginer de combiner une information plus riche à périodicité lente (tous les 5 ans, par exemple), avec des informations plus frustes, mais aussi plus rapides (annuelles ?). Il est enfin hautement souhaitable que ces indicateurs relèvent d'une procédure nationale, le cas échéant contractualisée avec les agglomérations, pour permettre des comparaisons et faire fonctionner correctement l'évaluation environnementale prévue par la directive « plans et programmes ».

Sur la base d'un tel cahier des charges, on ne peut que convenir qu'un travail de fond est nécessaire avant de stabiliser un dispositif qui s'inscrive dans la durée, condition indispensable à un usage effectif d'objectifs et d'indicateurs en matière d'urbanisme. D'ailleurs s'il convenait d'y affecter des moyens nouveaux significatifs, on peut imaginer que ce travail de fond soit un préalable pour le (ou les) financeurs publics sollicités.

A ce titre, il est proposé de soutenir la création d'un groupe de travail du CNIS (conseil national de l'information scientifique), associant les formations « urbanisme, équipement, logement », « statistiques régionales et locales », et « environnement ».

Dans l'attente d'une réponse non seulement élaborée, mais devenue opérationnelle, un dispositif transitoire pourrait être retenu, comprenant par exemple :

- la désignation, au sein du MEDAD réorganisé, d'un service chef de file sur cette question ;
- en fonction d'un diagnostic technique (à finaliser par ce service), la mise en place d'une opération pilote d'approche géographique de l'étalement urbain sur la base de produits IGN ;
- le cas échéant, un début d'exploitation des « déclarations PAC » souscrites annuellement par les agriculteurs (et/ou des déclarations faites auprès des SAFER) ;
- une exploitation annuelle des données existantes dans SITADEL ;
- l'exploitation des données pertinentes du recensement général de la population, diffusant pour chaque grande agglomération à partir de 2009 des indicateurs relatifs aux aires urbaines ;
- un compte-rendu régulier de l'avancement des travaux menés par le CNIS et par le service compétent dans les instances de suivi du Grenelle de l'environnement (c'est à dire avec les associations).

## LE PLAN CLIMAT-ENERGIE ET SON ARTICULATION AVEC L'URBANISME

### Rappel des engagements du Grenelle

L'engagement n° 50 du Grenelle de l'environnement prévoit un « **nouveau cadre législatif** :

- Introduisant **l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie** dans les **objectifs de l'aménagement du territoire**.
- Introduisant dans les **SCOT des critères de performance énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre**,
- et **généralisant les plans climat énergie territoriaux** rendus obligatoires dans les cinq ans et **les articulant avec les documents d'urbanisme** ».

- Ces objectifs réaffirmés sont également associés à « un contrôle de légalité renforcé avec l'objectif d'un aménagement économe de l'espace et des ressources naturelles », qui fait l'objet d'une fiche spécifique.

La première question à aborder concerne la méthode à employer, au terme des 5 ans fixés pour l'obligation prévue, pour les **plans climat énergie territoriaux**. Cette appellation fait actuellement référence à une méthode aujourd'hui diffusée par l'ADEME, en cours d'appropriation par plusieurs dizaines de collectivités, sur une base entièrement volontaire. La méthode proposée est adaptée à cette situation, elle fait apparaître des points très opérationnels, tels par exemple les diagnostics énergétiques des bâtiments publics de la collectivité, que l'on peut aisément imaginer rendre obligatoires pour peu que la méthode du diagnostic soit elle-même normalisée (ou référencée). Elle comprend aussi de nombreux éléments relevant d'une animation collective auprès des citoyens et des entreprises de son périmètre. D'autres démarches, également assez répandues (agenda 21,...) ont retenu des critères similaires.

Comment peut-on traiter ces derniers critères relevant d'une logique générale de sensibilisation et d'animation, dans un cadre rendu obligatoire ? Faut-il définir à l'avance les éléments qui reviendraient aux collectivités d'assise géographique la plus large (région, département), puis décliner cette méthode vers les autres collectivités ? Et si l'on inclut une animation vers les entreprises, comment articuler ces démarches avec celles qui s'adressent très directement au monde industriel (quotas d'émission de CO2, par exemple) ?

Sauf à prendre le risque de l'élaboration d'un schéma potentiellement très complexe, il apparaît logique de se concentrer d'abord sur les points explicitement mentionnés dans l'engagement n°50 du Grenelle de l'environnement, à savoir les communautés (urbaines ou d'agglomération) de plus de 100000 à 150000 habitants, et sur **l'articulation avec une procédure SCOT**.

Compte tenu des évolutions techniques attendues dans le secteur du bâtiment (et qui relèvent d'un autre groupe opérationnel du Grenelle), les émissions périurbaines dans les domaines correspondant au champ des SCOT risquent d'être majoritairement causées par les transports à l'échéance des 20 ans à venir<sup>1</sup>. C'est donc d'abord sur les transports quotidiens qu'il convient de se pencher, en lien avec les procédures d'urbanisme.

La question technique est ici essentielle : comment peut-on associer une consommation prévisible d'énergie supplémentaire (et la production correspondante de gaz à effet de serre) à des choix d'urbanisme en cours d'élaboration ? Par exemple, comment quantifier l'impact du développement d'un habitat groupé, ou du développement de transports en communs structurants, en référence à un habitat diffus plus générateur de déplacements automobiles ? L'ADEME et la DGUHC<sup>2</sup> ont lancé un appel d'offres sur ce point, des premiers résultats pourraient être disponibles à l'été 2008.

Si la faisabilité technique d'une telle évaluation (même sous forme forfaitaire dans un premier temps) est confirmée, il devient juridiquement possible d'assigner explicitement aux collectivités publiques, au titre de l'urbanisme, un objectif d'économie concernant les émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergie (article L110 du code de l'urbanisme) et de décliner ce principe en ce qui concerne la préparation des SCOT, dans le cadre de leur PADD (art. L 121-1)<sup>3</sup>.

Une telle démarche à l'impact ciblé serait, le plus souvent possible, intégrée au SCOT lui-même (en tant que l'un des volets du PADD), afin de ne pas réactiver les problèmes d'articulation de démarches (avec les transports, le logement, etc.) identifiées par le Grenelle sur d'autres thèmes.

Il resterait cependant à préciser le devenir d'un plan climat-énergie dans les autres cas où il serait rendu obligatoire, ainsi que la définition précise des éléments à rendre obligatoires dans chacun des cas possibles.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Raux/Trainel : Habitat et déplacements dans les aires urbaines

<sup>2</sup> Voir fiche de l'ADEME jointe en annexe

<sup>3</sup> Un objectif de gestion économe du sol et de protection des milieux naturels figure déjà dans cet article.

Un plan climat-énergie territorial est habituellement composé des éléments suivants, dont la mise en oeuvre obligatoire pourrait éventuellement être envisagée séparément :

- Repérer les sources d'émissions de GES et établir un inventaire sur son territoire ; cet inventaire inclus les bâtiments publics dont la collectivité est responsable ;
- Mettre en place un dispositif de concertation large et de participation avec l'ensemble des acteurs du territoire ;
- Identifier, parmi les actions et politiques existantes de la collectivité, lesquelles constituent, de fait, le socle d'un plan d'action qu'il conviendra simplement de perfectionner et de compléter ;
- Mettre en évidence, avec ces acteurs, les moyens de réduire les émissions au travers de politiques sectorielles de la collectivité ;
- Élaborer et faire connaître un plan d'action intégrant atténuation (réduction des émissions de GES) et adaptations aux effets du changement climatique ;
- Mettre en oeuvre, évaluer et amender le Plan en vue de son renforcement progressif par un processus itératif et impliquant l'ensemble de la société civile.

Avant de finaliser une proposition de calendrier et de contenu, pour les plans climat-énergie non intégrés à une démarche SCOT à rendre obligatoire dans les collectivités, et de préciser quelles collectivités seraient concernées par une telle obligation, il convient d'ouvrir, au sein du comité opérationnel n°9, un large débat, qui pourrait notamment s'appuyer sur les arguments suivants :

- La relative jeunesse de la démarche milite pour la prudence en matière de calendrier d'instauration générale d'obligations réglementaires, l'objectif du Grenelle étant d'aboutir « dans les 5 ans » ;
- La mobilisation d'un volet consacré à la production de gaz à effet de serre, en lien avec les déplacements, au sein du PADD du SCOT pourrait être considérée comme une priorité, dont le calendrier ne dépendrait que de l'avancement de la démarche déjà engagée par la DGUHC et l'ADEME ;
- Il pourrait être prévu pour les autres cas de travailler à élaborer progressivement une réglementation ultérieure, ce qui pourrait supposer de :
  - Poursuivre la mise en place de plans climat énergie territoriaux sur une base volontaire pour en perfectionner les méthodes, développer un réseau d'acteurs compétents (bureaux d'études et de conseil, associations de techniciens territoriaux et d'élus, etc.) et familiariser le public ;
  - Développer les méthodes et les dispositifs de soutien technique et de gouvernance ;
  - Assurer une observation nationale de ces plans, pour mieux en suivre les évolutions et la maturation des démarches.

**Approche évaluative des émissions de GES liées à la mise en œuvre des documents et opérations d'urbanisme :**  
*Réalisation d'une étude sur l'applicabilité du Bilan Carbone™ aux documents et opérations d'urbanisme.*

## **1. Contexte**

La limitation des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) est une préoccupation largement partagée mais encore peu présente dans l'élaboration des documents de planification et des projets d'aménagement opérationnel. Les conclusions du Grenelle de l'environnement appellent un engagement massif des collectivités en tant qu'acteurs de la lutte contre le changement climatique ; elles évoquent notamment *l'introduction dans les SCOT de critères de performance énergétique et d'émissions de GES* (groupe 1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie »).

Aussi, la DGUHC s'interroge sur la possibilité de développer rapidement un dispositif simple et opérationnel d'évaluation des émissions de GES pour les documents et opérations d'urbanisme, et susceptible de devenir un outil d'aide à la décision pour les collectivités.

De son côté, l'ADEME propose aux collectivités depuis janvier 2007 la méthode Bilan Carbone™ visant à établir un bilan quantifié des émissions de GES pour dégager des pistes d'action. L'ADEME se pose aujourd'hui la question de la valeur ajoutée possible de cette méthode dans l'élaboration des projets de planification locale et d'aménagement opérationnel, ainsi que celle de son articulation avec la démarche d'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU®) qu'elle a développée par ailleurs.

Pour ces raisons, la DGUHC et l'ADEME ont décidé conjointement d'examiner l'outil Bilan Carbone™ afin de savoir s'il peut constituer la base technique d'un dispositif d'évaluation des émissions de GES accessible pour les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leurs documents et opérations d'urbanisme.

Trois questions fondamentales se posent :

Comment l'évaluation des émissions de GES peut permettre d'orienter, en tant qu'élément d'aide à la décision, l'élaboration des documents et opérations d'urbanisme ?

Le Bilan Carbone™ apporte-t-il une valeur ajoutée aux projets de planification locale et d'aménagement opérationnel ? Son utilisation permet-elle d'abonder les réflexions de la collectivité ? Et si oui, comment ?

Comment peut-il s'intégrer dans les démarches d'élaboration des documents de planification et des opérations d'aménagement ?

## **2. Description de l'étude commandée**

Une consultation a été lancée : elle a pour objectif de répondre aux questions évoquées ci-dessus. La prestation commandée consiste à :

Bâtir un argumentaire pouvant conduire les collectivités mettant en œuvre des projets de planification locale et des opérations d'aménagement à intégrer l'aspect Climat / GES dans l'élaboration de leurs projets d'urbanisme, et notamment à considérer l'évaluation des émissions de GES comme un élément d'aide à la décision ;

Vérifier l'applicabilité du Bilan Carbone™ dans son principe à l'élaboration des documents de planification et des opérations d'aménagement. Il ne s'agit pas à ce stade de réaliser les Bilans Carbone complets de projets de planification (matérialisés par les documents d'urbanisme SCOT et PLU) et des opérations d'urbanisme, mais bien de vérifier que la méthode peut-être appliquée à leur échelle et permet d'orienter les décisions à prendre dans ce cadre par les maîtres d'ouvrage sous l'angle des émissions de GES ;

Identifier, s'il y a lieu, les adaptations à apporter à la méthode Bilan Carbone™ et/ou les outils méthodologiques complémentaires utiles à créer (adaptation locale des données, prévision de leur évolution, analyse comparative des choix d'urbanisme ou d'aménagement,...) ;

En complément de ce travail, l'ADEME demande que la prestation réalisée s'attache à montrer s'il existe des liens de complémentarité entre le Bilan Carbone™ et l'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU®) développée d'autre part par l'ADEME.

La réalisation de ce travail d'analyse va s'appuyer sur l'étude d'un panel représentatif de cas concrets :

2 documents d'urbanisme finalisés (1 SCOT et 1 PLU),

2 documents d'urbanisme en cours ou au démarrage (1 SCOT et 1 PLU),

2 opérations d'aménagement (1 opération réalisée et 1 projet en cours d'élaboration).

## **3. Déroulement de la mission**

Le travail est conduit sous la maîtrise d'ouvrage de l'ADEME. Il s'inscrit dans une action plus large portant sur l'approche évaluative des émissions de GES liées à la mise en œuvre des documents et opérations d'urbanisme menée conjointement avec la DGUHC (sous-direction de la Planification et de l'Aménagement) assistée par le CERTU.

Le suivi de l'étude est assuré par un comité de pilotage co-présidé par la DGUHC et l'ADEME, et associant le représentant de la maîtrise d'ouvrage, les membres de l'équipe-projet, des représentants de l'ADEME, de la DGUHC, du Certu, de la D4E, du PUCA, de la FNAU et du Club Ville-Aménagement.

### **Etat d'avancement et délais de réalisation :**

Un appel à candidature a été lancé fin décembre 2007 : sur 10 réponses, 6 candidatures ont été retenues pour l'appel d'offre. L'analyse des offres s'est déroulée le 8 février et, a permis de retenir le Groupe INDIGO.

Il est prévu que l'étude démarre dès la 1<sup>ère</sup> semaine du mois de mars et qu'elle soit terminée pour fin août dernier délai.

## FISCALITÉ

### Rappel des engagements du Grenelle :

- Engagement n°50 : **Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés** :
  - en **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.
- Engagement n°72 : **Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles**. Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).

Les engagements du Grenelle en matière de fiscalité figurent dans l'engagement 50 ; ils complètent une liste de mesures consacrées au droit de l'urbanisme, en insistant sur les objectifs (« une gestion plus économe des ressources et de l'espace ») et sur la progressivité, sans préciser à ce stade les outils envisagés. Il revient donc au comité opérationnel de commencer ses travaux sur la fiscalité par ce point.

L'objectif ici retenu n'est pas d'abord de contribuer aux recettes d'une collectivité ou de l'Etat, il est de chercher à infléchir, par d'éventuelles mesures fiscales, les comportements qui contribuent à l'étalement urbain.

Pour préparer le débat en COMOP, il est apparu intéressant de tenter de s'appuyer sur un raisonnement identifiant les causes économiques de l'étalement urbain. Sans que ce choix soit nécessairement exhaustif, l'article ci-joint de Jan K. BRUECKNER<sup>1</sup> fournit un cadre conceptuel qu'il est apparu logique de porter à connaissance du COMOP.

Cette contribution semble d'autant plus intéressante qu'elle s'inscrit dans une famille de pensée a priori sceptique vis à vis des mesures de planification urbaine (voir l'article) ; dès lors ses conclusions se limitent à identifier les défaillances des équilibres de marché (« la main invisible ») portant sur le foncier et les transports, contribuant à un étalement urbain excessif. Selon cet article, trois interventions de nature fiscale seraient ainsi susceptibles de corriger ces défaillances :

1. une contribution publique au maintien d'espaces ouverts (agricoles ou naturels) en milieu périurbain.

---

<sup>1</sup> « *Urban sprawl : diagnosis and remedies* ». Cet article est directement accessible sur internet. Un article portant le même titre est aussi en vente sur British Library, dans une rédaction complétée mais aux conclusions similaires. Aucune traduction française n'a été identifiée.

2. une taxe d'infrastructures acquittée par les nouveaux arrivants en résidence péri-urbaine, correspondant aux coûts moyens (et non marginaux) des infrastructures publiques nécessaires pour les accueillir (les écoles, etc., et non seulement les réseaux - eau, assainissement,...).
3. la mise en place de péages sur les voies rapides urbaines.

Le troisième point est soumis au Comité opérationnel « transports urbains ».

Les deux premières orientations correspondent en revanche à certaines des mesures fiscales proposées par un récent rapport CGPC/IGE/CGAAER<sup>2</sup>, qu'il est apparu judicieux d'examiner en COMOP ;

- modulation de la DGF en fonction de la préservation de surfaces naturelles (fiche K) ;
- contribution de la TDENS à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains (fiche L).

Il convient auparavant :

- de prendre connaissance de la mise en place des mesures fiscales prévues par la loi engagement national pour le logement (fiche I préparée par la DGUHC) ;
- d'examiner la création d'une éventuelle taxe sur la valorisation des terrains nus (fiche J préparée par la DGUHC).

Les membres du COMOP sont invités à faire part de suggestions complémentaires s'ils en ont identifiées ou élaborées.

---

<sup>2</sup> Etalement urbain, 28 novembre 2007

## Le financement des équipements publics par les constructeurs, lotisseurs ou aménageurs

### **Rappel des engagements du Grenelle :**

- **Engagement n°50 : Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés :**
  - en **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.
- **Engagement n°72 : Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.** Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).

Le financement des équipements publics rendus nécessaires par le développement urbain est à la charge des budgets des maîtres d'ouvrage publics (*collectivités territoriales ou leurs groupements*). Ces dépenses d'investissement sont assurées par le produit de la fiscalité locale, ou, pour les services marchands, par la facturation à l'utilisateur (*distributions de l'eau potable et de l'électricité, traitement des eaux usées domestiques*). Le code de l'urbanisme interdit toutes pratiques de prélèvements directs auprès des bénéficiaires d'autorisations d'occuper le sol (*sont également prohibés les dons et les offres de concours*).

En exception à ces règles générales, le code de l'urbanisme définit strictement les obligations qui peuvent être imposées aux bénéficiaires des diverses autorisations d'occuper le sol.

Les contributions qui peuvent être exigées des bénéficiaires de permis de construire pour le financement d'équipements publics sont les suivantes :

### **1/ Les taxes d'urbanisme (taxes liées aux autorisations de construire)**

- **La taxe locale d'équipement** (TLE, *article 1585-A du code général des impôts*) son montant est proportionnel à la surface hors œuvre nette construite ; il s'agit d'une imposition à caractère forfaitaire qui constitue la fiscalité de droit commun en matière de financement de l'aménagement ; elle bénéficie aux communes ou aux EPCI qui décident de l'instituer (taux de 1 à 5%) ;
- **La taxe complémentaire à la TLE** en région Ile-de-France ; cette taxe est due sur le territoire des communes d'Ile-de-France où la TLE s'applique ; le produit de la taxe (taux de

1%) est affecté en recette du budget régional pour la réalisation d'équipements collectifs liés aux programmes de construction de logements ;

- **La taxe départementale pour le financement des CAUE (TD/CAUE)** ; elle est applicable, par délibération du conseil général, dans toutes les communes des départements qui ont décidé de l'instituer (taux maximum 0,3%) ;
- **La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TD/ENS)** ; elle est perçue au profit des départements qui l'ont instituée et affectée au financement de la politique départementale de préservation et d'amélioration de la qualité des paysages et milieux naturels à protéger (taux maximum 2%) ;
- **La taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie** ; elle a été instituée dans le département de la Savoie pour financer les travaux d'infrastructures routières rendus nécessaires par l'organisation des JO d'Albertville (1992) ; elle n'est exigible (à des taux différents de 1 à 5%) que sur le territoire de certaines communes ;
- **Le versement pour dépassement du PLD (VD/PLD)** a été institué en 1975 dans le but de limiter le droit de construire égal à l'origine à la superficie du terrain (1,5 en région parisienne); la loi SRU a abrogé le régime du PLD mais ses effets sont maintenus sur le territoire des communes qui l'ont instauré au plus tard le 31/12/1999 ;  $\frac{3}{4}$  du produit sont attribués à la commune et  $\frac{1}{4}$  au département ; c'est l'exercice du droit de construire au delà du PLD qui entraîne l'exigibilité de la taxe ; tout dépassement de cette limite donne lieu à un versement égal à la valeur du terrain supplémentaire qui aurait été nécessaire pour que la construction n'excède pas le PLD ;
- **La redevance d'archéologie préventive (RAP)** ; le produit de la taxe (0,3%) constitue une recette de l'Institut national de recherches archéologiques préventives et, éventuellement, des services archéologiques départementaux; elle est exigible des opérations de construction soumises à autorisation en application du code de l'urbanisme mais également des opérations donnant lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement ;
- **La redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherches en région Ile-de-France** ; elle est exigible en cas de création de locaux à usage de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France ou de transformation en vue de ces usages ; instituée en 1960, elle avait pour objectif de freiner l'installation de bureaux en Ile-de-France afin de favoriser l'extension des grandes villes de province ; l'assiette de la redevance est la surface utile affectée d'un tarif selon les zones ; le produit de la redevance est attribué à la région IDF pour figurer au budget d'équipement en vue du financement d'infrastructures routières.

## 2/ Les participations d'urbanisme

Il s'agit de contributions financières de nature non fiscale affectées à la réalisation d'équipements publics engendrés par les opérations de construction (certaines doivent être instituées par une délibération spécifique de la collectivité territoriale) :

**a) les participations ponctuelles**

- **La participation pour raccordement à l'égout (PRE)** (*article L. 1331-7 du code de la santé publique*), due lors de l'édification de nouveaux immeubles après la mise en place du réseau public d'assainissement ;
- **La participation pour non-réalisation d'aire de stationnement** (*article L. 332-7-1 du code de l'urbanisme*) exigible lorsque le pétitionnaire justifie être empêché de réaliser ses équipements propres de stationnement en conformité avec les documents d'urbanisme ;
- **La participation pour le financement d'un équipement public** exceptionnellement rendu nécessaire par l'implantation de locaux ou installations à caractère commercial, industriel, agricole ou artisanal (*article L. 332-8 du code de l'urbanisme*) ;
- **La cession gratuite de terrain** pour l'aménagement de la voirie publique (*article L. 332-6-e) du code de l'urbanisme*).

**b) les participations sectorielles**

- **La participation des riverains de voies nouvelles**, au titre du droit local des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- **La participation pour voirie et réseaux** (*article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme*), permet d'associer les propriétaires fonciers au financement des équipements d'infrastructure sans lesquels les permis de construire ne peuvent pas être délivrés ;
- **La participation des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE)**, (*article L. 332-9 du code de l'urbanisme*), permet à la commune de récupérer des bénéficiaires de permis de construire tout ou partie du coût des équipements publics d'infrastructure ou de superstructure nécessaire pour l'aménagement d'un nouveau secteur urbain.

A l'exception de la TLE, les participations précitées peuvent également être obtenues des opérations de lotissement, des associations foncières urbaines de remembrement et des autorisations d'aménager un terrain de camping ou d'accueil d'habitations légères de loisirs.

La légalité des participations demandées est subordonnée à la prescription de la nature, du mode de calcul et du montant des différentes participations permises dans les autorisations délivrées.

Par ailleurs, l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précise les conditions dans lesquelles l'aménageur d'une **ZAC** ou les bénéficiaires de permis de construire ou de lotir doivent contribuer au financement des équipements publics nécessaires au fonctionnement des constructions attendues dans la ZAC.

## Mesures prévues par la loi Engagement national pour le logement en matière de fiscalité <sup>1</sup>

### **Rappel des engagements du Grenelle :**

- **Engagement n°50 : Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés :**
  - en **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL) a apporté une première réponse concernant la fiscalité des terrains nus constructibles.

1/ Renforçant le dispositif antérieur de la loi SRU, l'article 24 de la loi ENL, codifiée à l'article 1396 du code général des impôts (CGI), prévoit que la valeur locative cadastrale (qui sert de base à la taxe foncière sur les propriétés non bâties) des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par un document d'urbanisme peut être majorée, sur délibération du conseil municipal, d'une valeur forfaitaire de 0,50 €, 1 €, 1,50 €, 2 €, 2,50 € ou 3 €.

La superficie retenue pour le calcul de la majoration est, cependant, réduite de 1000 m<sup>2</sup>.

La taxe ne s'applique pas aux établissements publics fonciers, aux terrains classés constructibles depuis moins d'un an et aux terrains situés dans les ZAC.

Pour éviter une taxation trop importante, il a été prévu que la majoration ne pouvait excéder 3% d'une valeur forfaitaire moyenne au mètre carré définie par décret et représentative de la valeur moyenne du terrain selon sa situation géographique.

Le décret du 19 décembre 2007 (JO du 21/12) définit la valeur moyenne des terrains constructibles en retenant les zones déjà définies par le CGI aux articles 2 terdecies B et C de son annexe III.

Il s'agit de 4 zones (A, B1 et B2, C), dites « de Robien », classant le territoire par l'importance de l'urbanisation.

Les valeurs forfaitaires moyennes au mètre carré ont été fixées à 184 € (essentiellement région parisienne, côte sud est et grandes agglomérations) pour la zone A, 96 € pour la zone B1 (agglomérations de taille moyenne), 68 € pour la zone B2 (petites agglomérations) et 34 € pour la zone C (le reste du territoire).

<sup>1</sup> DGUHC/DU3 février 2008

Cette première mesure vise à renchérir la rétention des terrains constructibles inutilisés, en vue de les libérer, et constitue une source complémentaire de financement des équipements publics.

L'évaluation, tant dans le montant des majorations que des limites fixées, demeure cependant tout à fait forfaitaire.

On ne peut, à ce jour, mesurer les effets de cette taxe qui, du fait du délai nécessaire pour le vote des délibérations des communes, n'entrera en vigueur qu'en 2009.

2/ L'article 26 de la loi ENL, codifiée à l'article 1529 du CGI, autorise, par ailleurs, les communes et les EPCI (possibilité accordée par la loi de finances pour 2007) à instituer une taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles.

Cette taxe sur le gain réalisé par le propriétaire du fait du classement de son terrain par un document d'urbanisme dans une zone constructible est déterminée forfaitairement.

La taxe est exigible lors de la première cession à titre onéreux du terrain intervenue après son classement en terrain constructible.

Elle s'applique aux cessions réalisées par les personnes physiques et les sociétés soumises à l'impôt sur le revenu.

Les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, la majorité d'entre elles, sont donc exclues du dispositif ;

La taxe ne s'applique pas aux cessions exonérées en matière de plus-values immobilières des particuliers, aux cessions de terrains classés en terrains constructibles depuis plus de dix huit ans et aux cessions dont le prix est inférieur au triple du prix d'acquisition.

La taxe est égale à 10 % des deux tiers (montant forfaitaire de la plus-value engendrée par le classement) du montant de la cession.

Un décret du 27 septembre 2007 a été pris pour l'application de ce texte.

Il est donc également trop tôt pour en mesurer les effets, mais plusieurs milliers de communes ou EPCI ont déjà institué la taxe (la liste actualisée chaque mois figure sur le site de la DGI).

L'esprit de cette taxe est très différente de celui de la taxe « article 24 », qui tend à renchérir la détention de terrains constructibles, puisqu'elle taxe la cession, ce qui pourrait avoir, au contraire, un effet inverse en dissuadant de vendre.

Cette taxe a, en réalité, une finalité essentiellement budgétaire en permettant de financer les équipements publics.



## Projet de création d'une taxe sur la valorisation des terrains nus <sup>1</sup>

### **Rappel des engagements du Grenelle :**

➤ **Engagement n°50 : Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés :**

- en **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.

Il est proposé de créer une taxe sur la valorisation des terrains nus.

### **1/ Objectifs**

Ce projet vise à la fois à libérer des terrains constructibles, à augmenter la densité des constructions dans les zones qu'il est prévu d'aménager ou de mieux desservir et à capter une partie de la plus-value engendrée par les investissements de l'Etat ou des collectivités territoriales pour assurer une partie de leur financement.

Il peut permettre, par ailleurs, d'assurer une meilleure transparence du marché foncier et de limiter ainsi les effets inflationnistes engendrés par l'opacité des prix.

### **2/ Dispositif**

Les établissements publics de coopération intercommunale ou à défaut les communes pourraient, après avis favorable d'une commission composée d'élus et de professionnels (dont la composition reste à déterminer) et sur délibération du conseil municipal, instituer une taxe sur la valorisation des terrains nus.

Les établissements publics de coopération intercommunale pourraient décider de reverser aux communes une partie du montant de la taxe.

Cette valorisation des terrains résulterait soit de l'engagement d'une opération reconnue d'utilité publique (réalisation d'infrastructures de transports, par exemple) quel qu'en soit le maître d'ouvrage, soit d'une modification d'un document d'urbanisme rendant le terrain constructible.

Dans le cas de l'engagement d'une DUP, la taxe s'appliquerait également aux terrains à recycler.

---

<sup>1</sup> DGUHC/DU3 février 2008

La commission proposerait le périmètre d'application de la taxe et la liste des terrains concernés. Avec l'appui du service des domaines ou d'experts, elle déterminerait, selon les zones, le montant de la plus-value au mètre carré par comparaison d'une valeur déterminée avant et après la déclaration d'utilité publique ou la modification du document d'urbanisme.

La commission proposerait également la date d'exigibilité de la taxe qui ne saurait excéder un an après la date de modification du document d'urbanisme ou la publication de la déclaration d'utilité publique.

La taxe serait assise sur le montant de cette plus-value et ne s'appliquerait qu'au delà d'un seuil de 10% de l'évaluation initiale du terrain.

Elle serait égale à un tiers du montant de la plus-value calculée au delà de ce seuil.

La taxe serait due par les personnes physiques et morales, ainsi que par les contribuables non domiciliés en France mais néanmoins assujettis à l'impôt sur le revenu, propriétaires des terrains à la date de publication de la DUP ou de la modification du document d'urbanisme.

En cas de cession du terrain entre le fait générateur (publication de la DUP ou modification du document d'urbanisme) et la date d'exigibilité, le deuxième terme de la différence serait constitué par le prix effectif de vente.

### **3/ Dispositif d'accompagnement**

#### **a) Règles de non cumul**

La taxe sur la valorisation des terrains serait libératoire de la taxe sur la cession des terrains devenus constructibles prévue par l'article 1529 du code général des impôts.

Cette dernière taxe s'appliquerait pour le passé (terrains rendus constructibles au cours des dix-huit dernières années), la nouvelle taxe s'appliquant pour l'avenir.

Elle pourrait, par contre, se cumuler avec la taxe foncière sur les propriétés non bâties majorée pour les terrains constructibles, prévue par l'article 1396 du même code.

La taxe viendrait, par ailleurs, en diminution de la plus-value éventuellement imposable à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, en cas de cession.

#### **b) Garantie du droit de construire**

Le paiement de la taxe doit trouver une contrepartie dans la garantie du droit de construire sur le terrain pendant une période déterminée, qui pourrait être fixée entre 5 et 10 ans.

**c) Droit de délaissement**

Les propriétaires des terrains pourraient acquitter le paiement de la taxe par le délaissement d'une partie de leur terrain. La détermination du terrain délaissé serait soumise à l'avis de la commission évoquée au point 2.

**4/ Possibilité de calcul forfaitaire de la plus-value.**

La plus-value pourrait également être calculée de manière forfaitaire en s'appuyant sur les zones et les tarifs retenus pour le calcul de la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles prévue par l'article 1396 du CGI .

(JO du 21/12/2007).

Le zonage et les valeurs moyennes pourraient être éventuellement affinées avec l'aide de la DGI .

Ex. : terrain de 2000 m<sup>2</sup> en zone B1 passant d'une zone non constructible à constructible (on pourrait considérer forfaitairement que la plus-value est de 2/3) :

$$2000 \text{ m}^2 \times 96 \text{ €} = 192 \text{ 000 €}.$$

$$192 \text{ 000 €} \times \frac{2}{3} = 128 \text{ 000 €} \times 33,33\% = 42 \text{ 662 €} \text{ ou délaissement d'une partie du terrain.}$$

Le système est plus simple et serait source de moins de contentieux, mais ne présente pas tous les avantages de la taxation sur une estimation au réel.

## Introduire dans la DGF des critères visant à prendre en compte la préservation de surfaces naturelles dans le calcul de la dotation

### **Rappel des engagements du Grenelle :**

- **Engagement n°50 : Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés :**
  - en **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.
- **Engagement n°72 : Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.** Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).

### **Exposé des motifs**

La préservation des espaces naturels remarquables au titre de la diversité biologique et de la qualité des paysages, ainsi que la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels dans les zones péri-urbaines constituent un enjeu important pour la collectivité et ont inspiré diverses dispositions législatives, à l'échelle nationale et communautaire. Alors qu'elles profitent en général peu ou pas aux communes qui comptent ces espaces protégés sur leur territoire, elles sont sources d'externalités positives, à différents titres, pour la collectivité dans son ensemble et plus particulièrement pour les communes limitrophes.

La proposition ci-après vise à reconnaître l'apport pour la collectivité (citadins qui bénéficient des aménités produites, préservation de la diversité biologique, maintien ou reconstitution d'une agriculture de proximité et de qualité) de ces modes d'utilisation et de gestion de l'espace, à travers la dotation globale de fonctionnement.

Cette mesure va dans le sens de plusieurs rapports produits ces dernières années : rapport IGE/IGF 2004, rapport CGPC/IGE/CGAAER 2007 sur l'étalement urbain, propositions issues du Grenelle de l'environnement (préserver et gérer la biodiversité et les milieux naturels).

Elle est de nature à encourager la mise en œuvre des programmes d'action pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains prévus par la loi du 23 février 2005. Elle s'inscrit dans la logique qui a conduit à instituer au budget 2007 une dotation « cœur de parc national » au sein de la DGF, dotée pour la première année de 3 M€.

### Description de la mesure

- la mesure vise des espaces dotés d'une protection pérenne, résultant de dispositifs législatifs, quelle que soit l'autorité publique responsable de la protection : sites classés, au titre de la loi de 1930, sites acquis par le conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, réserves naturelles (Etat et région), forêts de protection, PAEN, zones Natura 2000
- sur le plan technique, il est proposé de partir du dispositif créé au bénéfice des communes dont le territoire est situé en totalité ou en partie dans la zone centrale d'un parc national. Ainsi, toute commune dont le territoire comprend un ou des sites classés, un ou des terrains acquis par le conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, une zone Natura 2000, une réserve naturelle, une forêt de protection, un PAEN bénéficierait de la nouvelle dotation, au prorata de la surface concernée. La dotation serait calculée sans double compte (car les espaces constituant l'assiette pour le calcul de la nouvelle dotation se recouvrent partiellement. Son montant, de l'ordre de 10 €/ha, serait porté à 50 €/ha pour les terrains du Conservatoire, les PAEN et les sites classés, afin de garder un effet incitatif dans les zones où les prix du foncier sont élevés<sup>1</sup>. Pour les sites Natura 2000 qui ne sont pas concernés par d'autres protections réglementaires parmi la liste énumérée ci-dessus, la dotation serait de 5€/ha. La dotation maximale que peut percevoir une commune à ce titre serait plafonnée à 100 000 euros.<sup>2</sup>
- Coût estimé de la mesure : si l'on fait l'hypothèse qu'à terme le réseau Natura 2000 représenterait 12% du territoire national (les autres espaces à protection pérenne constituant l'assiette de la dotation ne représentent que 2,5% du territoire national et recouvrent en partie des zones classées Natura 2000), soit environ 6,8 millions

---

1 A titre de comparaison, la part de la dotation forfaitaire des communes proportionnelle à la surface est fixée aux alentours de 3 €/ha et de 5 €/ha dans les communes situées en zone de montagne; la dotation « coeur de parc national » en moyenne de 8€/ha en moyenne, encore que son mode de calcul ne soit pas proportionnel à la surface.

2 C'est aujourd'hui la valeur-plafond pour la dotation « coeur de parc national », dont le calcul n'est pas proportionnel à la surface, mais obéit à la formule suivante:

$$\text{dotation} = \text{surface du coeur de parc} \times \text{coefficient} \times \text{VP} / \text{superficie totale de la commune}$$

$$\text{avec coefficient} = 1 \text{ si surface du parc} < 5000 \text{ km}^2$$

$$= 2 \text{ si surface du parc} > 5000 \text{ km}^2$$

$$\text{VP} = \text{valeur du point} = \text{à peu près } 50\,000 \text{ €}$$

d'hectares, on peut estimer à 100 M€ environ à terme le coût annuel de la mesure (soit à peu près 0,4% du montant actuel de la DGF des communes et des EPCI à fiscalité propre).

### Mise en œuvre

La mise en œuvre de la mesure nécessite la modification de l'article L 2234-7 5° du Code général des collectivités territoriales, qui institue la dotation « cœur de parc national », dont l'assiette serait élargie aux espaces visés par la mesure.

Il est proposé pour cet article la nouvelle rédaction suivante:

« 5° Une dotation versée aux communes dont le territoire est pour tout ou partie compris dans le cœur d'un parc national, d'une réserve naturelle nationale ou régionale, d'un site ou monument naturel classé au titre de la loi du 2 mai 1930, d'une forêt de protection, d'un site acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ou d'un site appartenant au réseau Natura 2000. La dotation est proportionnelle à la superficie de la commune comprise dans l'un ou l'autre de ces espaces. Le montant unitaire est de 50 €/ha pour les sites classés, les sites acquis par le Conservatoire du littoral et les PAEN, de 10 €/ha pour les autres espaces et de 5 euros pour les sites Natura 2000. Au cas où un territoire serait concerné à plusieurs titres, c'est le taux le plus élevé qui s'applique. La dotation qu'une commune peut recevoir à ce titre est plafonnée à 100 000 euros. A compter de 2010, ces valeurs unitaires évoluent selon le taux d'indexation fixé par le comité des finances locales pour la dotation de base. »

### Quelques chiffres

**1706 sites Natura 2000** couvrant 8,62 millions d'hectares terrestres (12% du territoire)

**164 réserves naturelles nationales** couvrant 462 000 ha terrestres (0,8% du territoire)

**2639 sites classés** 826 000 ha (1,5% du territoire national)

**sites du Conservatoire du littoral** 113 000 ha (0,2% du territoire)

**forêts de protection** 115 000 ha (en 2003) (0,2% du territoire)

**9 parcs nationaux (dont 2, la Guyane et la Réunion créés en 2007)**, portant la surface du cœur de 370 000 ha à 2,5 millions d'ha

## Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels

### Rappel des engagements du Grenelle :

- Engagement n°50 : **Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés** :
  - en **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.
- Engagement n°72 : **Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles**. Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).

### **Mesure proposée : faire de la TDENS une ressource commune aux deux outils de protection des espaces agricoles et naturels périurbains**

La complémentarité des espaces naturels sensibles (ENS) et des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN<sup>1</sup>) comme outils favorisant la limitation de l'étalement urbain suggère que la taxe prévue à l'article L 142-2 du code de l'urbanisme. (TDENS) en faveur du département pour la mise en place d'espaces naturels sensibles contribue également au financement des PAEN. Ces deux outils sont complémentaires et tous deux mis en œuvre par le département.

\* \*

### **Argumentaire**

1 – On peut partager les outils de protection des espaces naturels et agricoles selon la dichotomie suivante :

- ceux qui affichent une spécificité de protection de manière indépendante du rôle qu'ils jouent ou sont susceptibles de jouer pour contenir l'étalement urbain : Natura 2000, forêts de protection, espaces naturels sensibles (article L 142-1 du Code de l'urbanisme)
- le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains créé par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23

<sup>1</sup> L'acronyme PAEN employé usuellement est construit sur le raccourci « périmètre agricole et naturel »

février 2005 (LDTR) et codifié à l'article L 143-1 du Code de l'urbanisme explicitement prévu pour contribuer à cet objectif

La création d'un PAEN ouvre un droit de préemption au profit du département, celui-ci ayant la faculté de le déléguer à la commune qui le souhaite<sup>2</sup>. La nécessité d'un décret pour modifier le périmètre lui assure une certaine stabilité. Des projets sont à l'étude, certains d'entre eux étant soutenus et coordonnés par la FNSAFER et Terres en Ville dans le cadre d'un contrat avec la DGFAR. Il est trop tôt pour dresser le bilan de ce nouvel outil.

2 – Le PAEN vise, pour les zones concernées, un objectif de stabilité de la limite entre la ville et la zone cultivée, par l'allègement de la pression sur le prix des terres agricoles. Le droit de préemption susceptible d'être exercé par la collectivité est de nature à maintenir les prix du foncier à un niveau raisonnable pour l'économie des exploitations agricoles. En effet, l'avenir de l'activité agricole ne peut être assuré qu'à la condition que les agriculteurs soient en capacité d'investir dans le facteur foncier ; or les ressources dégagées par leur activité ne sauraient financer cet investissement quand le niveau des prix de la terre est poussé à la hausse par les anticipations générées par la croissance urbaine.

La loi de 2005 n'a pas créé de moyen dédié au financement de l'outil. Or l'exercice du droit de préemption de la LDTR ne génère aucun retour à la collectivité opérante. Cet élément tend à limiter sa mise en œuvre.

Dans l'ensemble des outils de protection des espaces naturels et agricoles, seule la politique des ENS bénéficie d'une taxe dédiée. Cette taxe, assise sur la valeur de l'ensemble immobilier déterminée pour l'assiette de la taxe locale d'équipement,<sup>3</sup> est perçue sur la totalité du département ; elle est établie sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments, ainsi que sur tous travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié par un PLU. Par délibération, le Conseil général en fixe le taux sous le plafond de 2 %.

La DGUHC a publié en juillet 2007 un rapport sur les taxes d'urbanisme appliquées dans les départements en 2005 qui présente pour la TDENS la situation suivante :

| Nombre de départements | Taux appliqué pour la TDENS    |
|------------------------|--------------------------------|
| 9                      | 2%                             |
| 13                     | 1,1% à 1.9%, en moyenne : 1.5% |
| 34                     | 1%                             |
| 27                     | 0,1% à 0,9%                    |
| 17                     | ne lèvent pas la taxe          |

Ce tableau fait ressortir qu'après 20 années d'existence, le potentiel de la TDENS est loin d'être exploité dans sa totalité. Il y a là un gisement.

<sup>2</sup> ou à l'établissement public compétent en matière de PLU

<sup>3</sup> Article 1585 D du CGI

3 – L'article 142-1 du code de l'urbanisme dispose que le champ du classement en ENS comprend les sites, les paysages et les milieux naturels, les champs naturels d'expansion des crues, les habitats naturels. Afin de les préserver; le département a reçu compétence pour élaborer et mettre en œuvre une politique de la protection, de gestion et d'ouverture au public.

D'autre part, l'article L 143-3-alinéa 2 dispose que l'acquisition d'espaces pour constituer un PAEN peut emprunter la procédure d'acquisition des ENS, ce qui fait des ENS une composante optionnelle du programme d'action visé à l'article L 143-2.

L'examen de la mise en œuvre fait ressortir que le domaine d'application du droit de préemption des ENS est interprété dans un sens large. « Son caractère marqué d'outil de protection des milieux naturels contre les excès de l'urbanisation. le fait s'opposer au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD, qui, eux, sont au service de l'aménagement urbain. »<sup>4</sup>. Cette extension de l'interprétation a été sanctionnée par le Conseil d'Etat : « Même si rien ne s'oppose à ce que des terrains agricoles présentant le caractère d'ENS soient inclus dans les zones de préemption créées en application de l'article L 142-3, est entachée d'erreur de droit la création d'une zone de préemption dans le seul but de maintenir un équilibre économique et non de protéger des espaces naturels de qualité en vue de leur ouverture au public » (16 juin 1995, préfet des Yvelines). Ainsi, l'inclusion de terrains agricoles dans les zones de préemption des ENS n'est pas en principe écartée par le Conseil d'Etat.

Si des ENS sont établis pour contribuer à limiter l'étalement urbain et peuvent inclure des espaces agricoles, ils se révèlent comme contribuant au même objectif que les PAEN. Dès lors la dichotomie présentée en 1 pourrait être modifiée, le critère dominant de la deuxième branche étant l'utilisation possible des 2 outils ENS et PAEN pour limiter l'extension urbaine, par une protection différenciée des espaces naturels et par le maintien des espaces agricoles. Le fait que le département soit l'opérateur des deux outils élargit la gamme d'actions du service gestionnaire.

4 – Contribuant à un objectif commun et mises en œuvre par le même opérateur, il serait logique que les deux politiques partagent la ressource de la taxe. L'opportunité est d'autant plus manifeste que le potentiel de la taxe est structurellement sous-exploité et que le PAEN pourrait pâtir de l'absence de ressource dédiée. La solution est saine car elle favorise le retour à une utilisation de chaque outil dans sa vocation initiale. Dans une étape ultérieure, l'élévation du plafond au dessus de 2% pourra être justifiée par la volonté de renforcer la politique de maîtrise de l'étalement urbain.

\* \*

---

<sup>4</sup> Dalloz 2006 Code l'urbanisme, commentaire de l'article L 142-3

## Réforme de la fiscalité de l'urbanisme

### **Rappel des engagements du Grenelle :**

➤ **Engagement n°50 : Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés :**

- en **réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.

### **1/ Constat**

La fiscalité de l'urbanisme est constituée de huit taxes d'urbanisme et de huit régimes de participations différents.

L'ensemble du dispositif est devenu complexe et parfois en contradiction avec les principes d'aménagement durable définis lors du Grenelle de l'environnement.

Il présente un coût de gestion et de recouvrement élevé.

### **2/ Objectifs de la réforme**

- Inciter à la densité et lutter contre l'étalement urbain ;
- Rendre la fiscalité de l'urbanisme plus claire et plus lisible.

### **3/ Dispositif**

#### **a) Une nouvelle taxe unique regrouperait les huit taxes d'urbanisme actuelles.**

La taxe serait établie sur la construction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature.

Les reconstructions ne seraient pas taxées dans les limites des surfaces reconstruites, à l'inverse de la situation actuelle.

La taxe serait applicable de plein droit dans les communes ou EPCI, les départements et la région Ile-de-France.

Selon le même principe que celui en vigueur pour les impôts locaux, la base serait identique et les taux votés par collectivité.

Le régime des exclusions serait limité : constructions destinées à être affectées au service public, y compris dans le cadre des partenariats, ou édifiées par les sociétés HLM et certaines associations.

**b) La base de la taxe serait modifiée.**

En remplacement de la surface hors œuvre nette (SHON), complexe dans sa définition et sa mise en œuvre et présentée parfois comme s'opposant à la construction durable, la base de la nouvelle taxe d'urbanisme serait calculée sur le volume ou sur une surface très simple à définir, comme la surface totale de plancher multipliée par le nombre d'étages.

Dans tous les cas, les mesures seraient prises à l'intérieur des murs pour ne pas pénaliser l'isolation ou les doubles peaux.

Par ailleurs, une base minimale de taxation, correspondant à une densité minimale, serait déterminée.

La base minimale serait calculée sur la surface de l'unité foncière servant de terrain d'assiette de la construction à laquelle on appliquerait un coefficient fiscal de densité représentatif des droits à construire.

Le niveau de ces coefficients (local, agglomération, national par zones...) reste à déterminer en concertation avec les collectivités.

Ils figureraient dans un volet financier des documents d'urbanisme.

Le coefficient fiscal de densité s'appliquerait pour les nouvelles constructions dans tous les cas où le volume (ou la surface) est inférieure à la densité minimale requise.

La taxation s'effectuerait sur les bases réelles dans tous les autres cas.

**c) Taux appliqués**

Les catégories, actuellement au nombre de neuf, seraient supprimées.

Les taux ne seraient pas différenciés selon les types de construction, mais les collectivités auraient la possibilité de décider des abattements totaux ou partiels pour des catégories à définir en nombre limité.

Dans les cas d'application du coefficient minimal et en cas d'opérations mixtes, les abattements seraient calculés au prorata.

La fourchette des taux serait élargie (de 0 à 15% pour les communes, par exemple).

Les communes pourront différencier les taux selon les différentes zones de leur territoire, selon le niveau d'équipement restant à réaliser.

Ce système permettrait de remplacer également certaines participations d'urbanisme.

Le régime des participations serait également rénové (en cours de réflexion).

**4/ Liquidation et recouvrement**

La taxe serait calculée au moment de la délivrance du permis, ce qui permettrait aux pétitionnaires de disposer d'une information précise dans de meilleurs délais et d'intégrer le coût de la taxe dans leur demande de prêt, ce qui faciliterait l'acceptation de l'impôt.

Un système de rescrit fiscal serait mis en place, pour permettre de régler des situations extrêmes.

Le seuil unique de paiement serait relevé et les délais d'exigibilité raccourcis (12 et 24 mois au lieu de 18 et 36 mois pour la TLE).

Plus généralement, la procédure de recouvrement serait assimilée à celle valant pour les impôts sur rôle. Notamment, le produit liquidé serait versé aux collectivités locales moyennant une retenue pour frais d'assiette et de recouvrement au bénéfice de l'Etat, et non plus le montant effectivement recouvré ; c'est le système actuel retenu pour les impôts locaux.

## ÉCO-QUARTIERS

### Rappel des engagements du Grenelle :

- Engagement n°49 **Un plan volontariste d'éco-quartiers impulsé par les collectivités locales** : au moins un éco-quartier avant 2012 (en continuité avec l'existant et intégré dans l'aménagement d'ensemble) dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif ; une quinzaine de grands projets d'innovation énergétique, architecturale et sociale.

Le Grenelle de l'environnement s'est prononcé en matière d'urbanisme durable, par la volonté de création d'Éco-quartiers, sous l'impulsion des collectivités territoriales.

Cet engagement va dans le même sens qu'une conviction en développement chez nos concitoyens : il est important de mettre en œuvre, très concrètement et à l'échelon local, les principes de l'aménagement durable. La lutte contre les excès de l'étalement urbain, la nécessité de produire des bâtiments économes en énergie, la gestion et le recyclage des déchets ou encore le développement de modes de transports alternatifs à l'automobile sont autant de thématiques qui investissent le champ du débat local et national.

De nombreuses collectivités s'engagent progressivement dans de nouveaux modes de conception de la ville. Des opérations d'urbanisme « durable » émergent aujourd'hui sur le territoire français, portées par la volonté des équipes locales et le dynamisme des professionnels de l'aménagement et de la construction. Pour autant, comme souvent pour des idées nouvelles, leur vogue n'exclut pas nécessairement un certain flou dans les concepts. S'il n'est sûrement pas nécessaire (et peut-être même pas souhaitable) de tout normaliser, le risque semble cependant bien réel qu'à une période innovante et stimulante succède une confusion des références, source de malentendus, voire de désillusions ultérieurs. Le risque est en effet, qu'un concept mal défini et à la mode, ne suscite beaucoup de vocations, alors que tous les intervenants ne disposent pas des outils ou du savoir-faire qui leur permettraient de mener à bien ces projets.

L'enjeu consiste donc aujourd'hui à être capable de **fédérer ces énergies** dans la perspective des objectifs du Grenelle, et plus globalement des politiques du développement durable appliquées à la planification, l'urbanisme, et l'aménagement. La question du positionnement de ces démarches d'urbanisme (au sens large) vis à vis des mêmes questions posées dans la secteur de la construction est certainement aussi un point important.

Actuellement, le concept même d'éco-quartier est encore aujourd'hui un label autoproclamé, presque même un « concept valise », qu'il convient de définir.

---

C'est à cette première tâche qu'il convient d'appeler le COMOP « urbanisme », il est donc proposé d'examiner successivement 4 questions :

---

- peut-on définir le concept d'éco-quartier, et si oui sur la base de quels critères ?
  - comment finaliser la définition et la validation d'un tel concept ?
  - le concept une fois bien clarifié, quel usage pourrait-on envisager pour un éventuel label « éco-quartier » (ou, tout au moins, comment encadrer l'usage jusqu'ici auto-proclamé mentionné plus haut ?
  - comment enfin aboutir, de manière opérationnelle, à la réalisation de l'engagement du Grenelle (un éco-quartier dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif ; une quinzaine de grands projets d'innovation énergétique, architecturale et sociale).
- 

D'une manière générale, il nous est proposé de considérer qu'un quartier, pour être « éco » doit avant tout être « durable ».

Cette précision est nécessaire et significative, en ce sens que l'éco-quartier renvoie bien souvent jusqu'ici à la seule idée de performance énergétique des bâtiments, associée aussi assez souvent à un certain nombre de techniques innovantes (ou simplement de bonnes pratiques environnementales, sur les déchets, etc.).

Ce champ (très proche du bâtiment) présente il est vrai l'avantage de pouvoir être mis en œuvre assez directement, et de pouvoir être normalisé sans trop de difficultés apparentes. Mais sa dimension technique dominante suffirait-il à convaincre nos concitoyens de privilégier, à nouveau, l'habitat « en ville » (voire en ville dense), après plusieurs décennies pendant lesquelles ils ont souvent « voté avec leurs pieds » (il serait plus exact de dire prosaïquement : avec leur voiture), déjouant les choix effectués antérieurement par des planificateurs, en qui ils ne se sont pas reconnus ? Il nous faut donc intégrer d'autres dimensions à la démarche, avec le risque évident de la rendre plus difficile.

Il vous est donc proposé de considérer, ne serait-ce qu'à titre probatoire, que le « **quartier durable** » englobe en revanche, tout comme la définition du développement durable, des notions environnementales, sociales (mixité sociale,...) et économiques (mixité fonctionnelle,...), ainsi que l'idée de participation de la société civile (gouvernance). Mais c'est seulement en fin de nos travaux qu'il conviendra de valider (ou

non) ce choix, en fonction des difficultés pratiques à le concrétiser tout au long de l'examen des questions énoncées ci-dessus.

### 1- Qu'est ce qu'un éco-quartier ?

**La définition de l'éco-quartier :** Elle est encore mouvante ; s'il semblerait prématuré d'enfermer l'éco-quartier dans une norme, peut-être est-il temps d'en clarifier le concept, en pleine évolution.

Nous proposons d'utiliser le terme d'éco-quartier employé par le Grenelle de l'environnement dans le sens du quartier durable.

Ainsi, le challenge de l'éco-quartier est de favoriser des démarches urbaines transversales plus ambitieuses sur le plan social et environnemental en répondant aussi aux enjeux :

- d'intégration à la ville existante, de cohérence avec le tissu urbain antérieur,
- de respect de l'identité du lieu,
- de cohérence avec la voirie et les dessertes.

### 2- Quels critères pour bâtir un référentiel ?

Si l'on part du principe qu'un éco-quartier doit être durable, il convient de trouver un équilibre entre les critères environnementaux, économiques et sociétaux à travers des outils, des méthodes et des indicateurs.

#### 2.1 Les indicateurs liés au bâti, quelle pertinence ?

Dans le souci d'une bonne articulation des démarches, et sans empiéter sur les attributions d'un autre COMOP, on peut néanmoins se poser la question de la pertinence des labels et des certifications actuellement en vigueur dans le domaine de la construction. La plupart sont en effet déclaratifs, c'est-à-dire qu'ils ne font pas l'objet de contrôle de résultat a posteriori.

On distingue deux catégories de labels et dispositifs : ceux concernant l'environnement et ceux se rapportant à l'énergie.

- **Concernent l'environnement**, il existe, entre autres, le certificat NF- démarche HQE, la certification NF Maison individuelle, les normes CERTIVEA, Habitat et Environnement CERQUAL. Des labels étrangers comme l'anglais 'BREEAM rating<sup>1</sup>' sont également utilisés pour évaluer la qualité environnementale d'un bâtiment.

La démarche HQE « Haute Qualité environnementale », est un outil de référence en France. Elle propose une approche assez complète de la performance énergétique des bâtiments, sous la forme d'un cahier des charges comprenant une longue liste de cibles : limitation des

---

<sup>1</sup> « *Building Research Establishment Environmental Assessment Method* », qui représente la méthode de labellisation la plus largement reconnue au niveau international.

impacts à la construction, gestion raisonnée de l'eau, de l'énergie, des déchets mais aussi objectifs sanitaires (qualité de l'air, limitation des champs électromagnétiques) et confort (isolation acoustique).

La démarche HQE propose une méthode pour mener un projet à travers deux référentiels : un système de management des opérations et un langage commun pour définir des objectifs ambitieux en matière d'environnement, qui définit 14 cibles pour aider les maîtres d'ouvrages à structurer leurs objectifs. La démarche n'impose pas que toutes les cibles soient atteintes, mais que les objectifs soient excellents pour plusieurs d'entre elles (Cf *Annexe 1*).

- **D'autres labels s'intéressent à l'énergie.** Selon l'AEU, les possibilités de réduire la demande énergétique de bâtiments sont multiples avec les labels HPE (Haute Performance Energétique) divisés en cinq niveaux (HPE2005, THPE2005, HPE ENR, THPE ENR et BBC2005) ou Effinergie qui, proche du label BBC2005 s'inspire des labels allemand « Passivhaus » et suisse « Minergie ».

Face à cette multitude de certificats et de labels, le rapport de F.H Jourda<sup>2</sup> propose la mise en place d'un label 'DDC' « Développement Durable de la Construction » intégrant « **tous les aspects du développement durable**, depuis le choix d'un site et d'un programme, jusqu'à la maintenance et la déconstruction du bâtiment, en passant par les possibilités de flexibilité et de réversibilité des usages, valorisant l'emploi de matériaux issus de ressources renouvelables, à faible énergie grise et de bonne cotation ACV (analyse du cycle de vie), encourageant la réutilisation des matériaux et leur recyclage, assurant une bonne gestion de l'eau et garantissant une qualité sanitaire élevée de la construction, et, bien évidemment, **exigeant une consommation d'énergie primaire très réduite** etc. »

Ce label se propose de couvrir l'ensemble des certifications et labels existants en s'adaptant aux régions climatiques et aux types de bâtiments grâce à un système de labels à points permettant de moduler les aides en fonction des projets et du degré de qualité environnementale recherché.

Selon le rapport Jourda, la norme « RT 2005 » concernant la réglementation thermique qui s'impose à toutes les constructions neuves, n'est plus suffisante.

#### **Rappel des propositions du rapport Jourda :**

- **Compte tenu de la diversité des normes et référentiels existants on pourrait imaginer la création d'un label unique de type 'DDC' « Développement Durable de la Construction » intégrant « tous les aspects du développement durable ».**

---

<sup>2</sup> F.H Jourda : « *Rapport pour la prise en compte du Développement durable dans la construction* », sept. 2007

- **Face à des normes de construction toujours plus contraignantes pour atteindre des critères d'habitat durable satisfaisants, des aides devront être mises en place, en conséquence, afin de soutenir la construction durable.**

(Cf annexe 2 'incitations financières')

## 2.2 Les grilles et les référentiels existants

Les modes opératoires expérimentés dans les éco-quartiers en cours de construction en France ou – surtout – à l'étranger permettent de répondre à de nombreuses questions ; d'autres sont à inventer. Il est aussi nécessaire de se doter d'outils de conception et de suivi spécifiques et de fédérer en amont les compétences disponibles dans les collectivités, les services déconcentrés ou établissements publics de l'État, les professionnels compétents (urbanistes et architectes, paysagistes, naturalistes et écologistes, etc.). Un système de management environnemental et des grilles d'évaluation pourraient être à favoriser. Il en existe déjà de type RST02, méthode AEU, Rouxel et Rist et nous pouvons également nous inspirer des expériences étrangères comme à Breda, petite ville des Pays-Bas qui a mis en place une grille « **eco tech / eco touch** »

### - **L'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU)** de l'ADEME

L'AEU permet aux collectivités d'identifier et d'évaluer les différents impacts environnementaux de leur projet urbain ainsi que les mesures et les actions à mettre en œuvre pour mieux les maîtriser. Son objectif est de faciliter et de favoriser la prise en compte des facteurs environnementaux.

Elle permet de formaliser des règles contractuelles ou optionnelles auxquelles devront se conformer les aménageurs (ex : exigences environnementales à l'échelle du bâti qui pourraient préfigurer une démarche HQE des projets de construction.)

L'AEU procède plusieurs étapes :

- **Analyse des enjeux environnementaux : un temps fort de sensibilisation pour l'ensemble des parties prenantes**

La première phase consiste à identifier, à travers différentes thématiques (énergie, eau, déplacements, déchets...), les principaux enjeux environnementaux du projet et à en faire un diagnostic croisé.

Ce travail est réalisé dans le cadre d'ateliers qui réunissent les élus, les experts techniques, les représentants associatifs et permettent l'émergence d'une culture commune environnementale.

- **Définition d'objectifs environnementaux et de principes d'aménagement : la prise de décisions**

Il s'agit d'aboutir à un consensus en matière d'objectifs environnementaux, de les hiérarchiser pour définir des orientations et des principes d'aménagement qui tiennent compte également de critères techniques, économiques ou sociaux.

C'est à cette étape que sont déclenchées, si nécessaire, des investigations complémentaires sur des solutions opérationnelles.

○ **Transcription des propositions retenues : l'aboutissement du travail de conception**

Les principes retenus dans la phase précédente sont traduits sous forme de recommandations ou de clauses environnementales incluses dans les documents d'urbanisme (PLU, SCOT) ou dans les documents contractuels (ZAC, lotissement, ORU...).

○ **Suivi et animation du projet : la mise en application dans la durée**

La dernière phase permet de suivre l'application des préconisations environnementales tout au long des travaux d'aménagement et de construction, et de s'assurer de leur appropriation par les acquéreurs et les habitants notamment.

- **La Grille RST 02 (réseau scientifique et technique) du CERTU** pour « prendre en compte le développement durable dans un projet d'urbanisme ».

La grille RST(02) appartient à la famille des instruments d'analyse multicritère de projet - action, opération, politique publique - destinée à intégrer les objectifs du développement durable. C'est un outil de questionnement et d'analyse, destiné à mettre en lumière les points faibles et les points forts d'un projet au regard des critères de développement durable. La lecture « développement durable » résulte de la rencontre d'une liste de critères à passer en revue et d'une échelle d'appréciation.

La méthode repose sur :

- une grille généraliste de vingt-neuf critères, élaborée sur la base des principes du développement durable (avec les trois piliers : environnement, social et économie) et des "interfaces d'équilibre" entre le vivable, l'équitable et le viable,
- un guide de questionnements qui permet d'évaluer les projets au regard des critères, par des réponses aux questions posées.

Ces questions sont organisées en sept thématiques et comprennent une échelle d'appréciation à quatre niveaux (hors sujet, le territoire n'est pas concerné, pas pris en compte, bien pris en compte). Cette *check list* sur certaines thématiques environnementales permet d'identifier les marges de progrès vers une meilleure prise en compte des dimensions du développement durable. (*cf annexe 3*)

Pour un meilleur développement du projet, la grille doit être prise en compte le plus en amont possible : il est plus aisé d'infléchir, d'améliorer ou de suspendre un projet non durable, au stade de la conception, avant qu'il ne soit définitivement arrêté.

La grille RST(02) peut aussi être employée pendant la phase de construction ou d'exploitation, afin d'affiner le projet, vérifier la faisabilité d'une variante, hiérarchiser les priorités.

### - La Grille « Rouxel et Rist »

Élaborée par des chercheurs et urbanistes au début 2000, la grille « Rouxel et Rist » est composée de sept items du développement durable permettant de **construire un mode de questionnement** avec pour objectif d'établir un diagnostic territorial partagé.

À titre d'exemple, l'un des objectifs est d'assurer la diversité de l'occupation des territoires. De cet objectif (qui est une préoccupation constante), on peut décliner différentes thématiques, telles que le maintien de la biodiversité et la mixité des fonctions. À partir de ces deux thématiques, on pose les questions pour construire la grille. Par exemple sur le maintien de la biodiversité : les milieux naturels abritent-ils une faune abondante et diversifiée ? Dans un cadre plus urbain, on doit s'interroger sur la continuité entre les espaces naturels et urbains : coupures vertes, corridors animaliers, etc.

Cet outil est relativement facile d'utilisation et il est bien adapté aux documents d'urbanisme. Il semble pertinent pour établir un diagnostic préalable à l'élaboration du document d'urbanisme ou d'un projet urbain. Mais en étant particulièrement centrée sur le code de l'urbanisme, la grille aborde assez peu certains aspects du développement durable, telle la dimension économique (économie urbaine et valeur du foncier par exemple).

(cf annexe 4)

### - Le référentiel « Eco tech » et « Eco touch » de la ville de Breda

La ville de Breda aux Pays Bas a mis en place un dispositif opérationnel de mise en œuvre de principes du développement durable pour ses opérations d'aménagement dont le principe repose sur deux référentiels :

**-ECO-TECH** : se rapporte aux mesures techniques d'environnement impliquant technicité, recherche et innovation, c'est un référentiel de principes de développement durable à visée technique et facilement mesurables (ex : performance énergétique, traitement de l'eau...)

**- ECO-TOUCH** : met en œuvre les grands principes écologiques, s'inspire de géomorphologie, d'hydrologie, d'histoire, de culture mais aussi de modes de vie, de paix sociale... un référentiel de principes de développement durable liés aux interactions sociales et humaines ( ex : méthodes participatives....).

Chaque opération d'aménagement conduite dans la ville doit répondre à un certain nombre de critères choisis librement dans ces deux grilles pour atteindre un certain niveau global d'éco-conditionnalité. Il s'agit d'une sorte de grille qui doit répondre à un minimum de pré-requis en terme d'exigences environnementales mais dans lequel tel ou tel aspect peut être développé et tel autre non traité.

### - La charte d'éco-quartier

Déjà, quelques communes et agglomérations mettent en place des chartes d'éco-quartier. Cette charte a pour **vocation de définir des objectifs qualitatifs et quantitatifs pouvant caractériser un éco-quartier métropolitain, et de préciser pour chaque aspect un niveau d'excellence répondant à l'ambition de l'éco-quartier dans les domaines de :**

- **la ‘forme Urbaine’**
- **du social (mixité sociale)** Chaque quartier peut également être considéré comme un écosystème social qui assimile différentes catégories d'individus, de modes de vie, d'activités ou de cultures. Selon cette notion d'écologie humaine, le quartier doit avant tout être conçu afin d'offrir des services et des infrastructures de base accessibles à tous et doit pouvoir, par ailleurs, s'adapter à des aspirations et à des contraintes sociales en perpétuelle mutation.
- **l'économie (mixité fonctionnelle)**
- **La gouvernance :** Au-delà du traitement des thématiques environnementales, économiques et sociologiques, la réussite de l'aménagement de ces quartiers repose également sur des dispositifs originaux de gouvernance. Ils sont mis en place dès le démarrage d'une opération et de façon durable, c'est-à-dire maintenus dans le temps. En effet, la participation, l'information et la formation des différents acteurs sont indispensables pour que les principes du développement durable soient bien compris, acceptés et intégrés dans les pratiques au quotidien de tous les habitants du quartier.
- **L'environnement (biodiversité, etc.)**

Il est difficile de viser l'excellence dans tous les thèmes : les maîtres d'ouvrage pourront (et devront) hiérarchiser les objectifs en fonction des volontés politiques et des contraintes spécifiques de chaque projet, et ajuster les niveaux d'ambition en conséquence. Il n'est cependant pas question de transformer la charte en un catalogue de normes dans lesquelles on peut 'picorer' pour obtenir un label « éco-quartier ». L'étape de programmation du quartier à créer ou à réhabiliter doit préciser, dans le cadre que définit la charte, les cibles prioritaires à atteindre selon le lieu et l'environnement du projet, ainsi que les étapes pour y parvenir.

La charte pour être 'concise' pourrait avoir vocation à aborder uniquement les aspects qui ont une incidence environnementale ou sociale forte et pourrait être complétée comme c'est le cas, à Lille Métropole par :

→ **un cahier technique** : ensemble de fiches thématiques courtes et actualisées au fil du temps, décrivant les moyens pour atteindre les objectifs des éco-quartiers (Fiches type AEU).

→ **un cahier méthodologique** : document décrivant le processus opérationnel pour atteindre les objectifs éco-quartier.

Comme le référentiel de BRED A cité plus haut, une telle charte semble donc intégrer des repères méthodologiques autant (et peut-être même plus ?) qu'elle définit un référentiel.

**Cependant le foisonnement** des initiatives locales ne peut pas à lui seul assurer la qualité et l'homogénéité des projets. Les communes de taille moyenne ou petite ont en **outre besoin d'un soutien méthodologique et logistique** pour la bonne mise en œuvre de

leurs projets, en fonction de la **configuration urbaine** dans laquelle elles se trouvent (revalorisation des centres, densification des premières couronnes, création de pôles multifonctionnels, dans le périurbain et dans les bourgs ruraux.)

---

**Il est donc proposé au COMOP de se prononcer au sein d'un débat ouvert sur les points suivants (liste non limitative):**

---

- **À partir des grilles existantes, une grille de référence commune, par exemple de type « établissements publics-CERTU- xxx » qui tienne compte à la fois des référentiels techniques, mesurables mais aussi des référentiels moins mesurables, peut-elle être élaborée<sup>3</sup> ?**
  - **Faut-il différencier un référentiel (que l'on peut imaginer préfigurant un label) et une méthode (qui pourrait cependant être associée) ?**
  - **Un seul référentiel peut-il rendre compte de la diversité des contextes, ne faudrait-il pas le pondérer en fonction du type d'éco-quartier : neuf ou comportant une part importante de constructions existantes ?**
  - **Faut-il prévoir un accompagnement national et de fédération des initiatives par la mise en place de guides méthodologiques pour les communes les moins 'expérimentées' et les moins outillées, et si oui sous quelle forme ?**
  - **Faut-il donner un statut national (ne serait-ce qu'à titre d'information) à une charte, ne serait-ce qu'à l'attention de chaque commune ou agglomération concernée par la création d'éco-quartier, permettant de formaliser et chiffrer les buts à atteindre.**
  - **Comment valoriser auprès du grand public, qui doit se réapproprier « la ville dense », les meilleures expériences françaises ? Peut-on imaginer, par exemple, un ou des concours, nationaux ou à partager avec nos voisins proches, dont certains sont déjà motivés sur ce plan (Pays-Bas, Allemagne,..) ? Comment intégrer les dimensions non techniques (architecturales, par exemple) ?**
- 

<sup>3</sup> Ce référentiel pourrait par exemple faire l'objet d'un travail conjoint de divers acteurs (chercheurs, ADEME, CERTU, FNAU, associations...) pour proposer en capitalisant sur les nombreux travaux existants. Quel pilotage ?

### 3- Quelles mesures mettre en place pour favoriser le développement des éco-quartiers (à partir du référentiel et des cibles mis en place) ?

#### 3.1 Abolir la SHON<sup>4</sup>

D'après Philippe Madec et Christian Devillers, la SHON – surface hors œuvre nette – qui sert de base depuis trente ans au calcul des densités autorisées et par conséquent de base au calcul de la charge foncière (le prix du terrain) pénalise l'usage des matériaux naturels épais comme la terre ou la pierre. Elle s'oppose en pratique aux solutions d'isolation performantes et de récupération de chaleur comme les sur-isolations par l'extérieur avec bardage, les doubles peaux vitrées larges, les loggias fermées ; elle devrait par conséquent être abolie.

---

**Il est proposé au COMOP de se prononcer sur ce point précis**

**D'autre part, le ComOp confirme-t-il, qu'il semble à ce stade, ne pas y avoir de freins réglementaire, juridique ou financier à l'émergence d'éco-quartier ?**

---

### 4- À terme un label « éco-quartier » peut-il être créé ?

C'est une procédure à la fois lisible pour le grand public et mobilisatrice pour les collectivités qui permettrait de couronner les projets les plus novateurs et de susciter des initiatives nouvelles.

- Un système **d'appels à projet et de labels d'éco-quartiers** pourrait être envisagé. À l'instar de la HQE (mais dans une approche moins techniciste) sur la base d'un « **référentiel d'éco-quartier** » permettant aux collectivités, maitres d'ouvrages, concepteurs, réalisateurs, en choisissant parmi **différentes cibles**, de définir des **niveaux d'éco-performance** en ayant libre choix de développer préférentiellement telle cible ou telle autre suivant le projet et son contexte.

Pourraient être ainsi envisagées, par exemple :

- a) des cibles relevant de **la mixité sociale, fonctionnelle et urbaine s'appuyant** par exemple sur les concepts suivants :
  - o SOHO (small office, home office) permettant dans certains îlots, de développer une activité professionnelle à domicile ;

---

<sup>4</sup> Se reporter à l'annexe Ph. Madec et Ch. Devillers pour des informations complémentaires.

- d'agriculture urbaine (exemple de l'AMAP, association pour le maintien de l'agriculture paysanne, mais aussi des jardins familiaux, des jardins partagés).

Ces principes permettent d'assurer la mixité sociale en répondant aux besoins de différentes catégories socio-professionnelles (exemple des professions libérales, des activités de service, de l'artisanat léger).

- Un autre aspect important est celui de la ville des courtes distances (ou de l'économie des circuits courts), rapprochant producteurs et consommateurs.
- b) Des cibles relevant de **la préservation de l'environnement et des patrimoines**. ( ex : trame verte urbaine, paysages...)
- c) Des cibles relevant de **la qualité de la conception urbaine et architecturale et des modes de déplacements** (ex : ensoleillement des bâtiments, conception passive, provenance des matériaux de construction, recyclage matériaux de construction,...)
- d) des cibles relevant des **performances énergétiques, de gestion du cycle de l'eau et de gestion des déchets** (ex : recyclage de l'eau, utilisation énergie renouvelable, recyclage de déchets...)
- e) des cibles relevant de **la participation des habitants et acteurs à la conception et à la gestion du quartier** (ex : mode de gestion et d'entretien participatif ...). En effet, ne approche globale par l'aménagement du territoire (dite *top-down*) doit être croisée avec les dynamiques territoriales des différentes collectivités (démarche dite *bottom-up*), à condition que des principes de coopération s'instaurent entre les différents acteurs. Dans les opérations de l'échelle des éco-quartiers, des comités de pilotage (réunissant les élus, les techniciens, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, les représentants des collectivités territoriales) doivent inclure les associations. Les CAUE en particulier ont un rôle à jouer dans les dispositifs de concertation avec les habitants, éventuellement sous forme d'ateliers thématiques.

Parmi les cibles, certaines peuvent faire l'objet de mesures quantifiées (par exemple pour la gestion du cycle de l'eau, le pourcentage de recyclage de l'eau), d'autres sont plus difficiles à quantifier (par exemple la possibilité d'avoir une mixité de fonctions résidentielles, d'activités et de services...)

Ce **label d'éco-quartier** devrait certainement être lié au référentiel mentionné plus haut.

---

**Il est proposé au COMOP de débattre de cette perspective, en y joignant les autres questions plus directement opérationnelles mentionnés plus haut (et ici rappelées) :**

---

- le concept une fois bien clarifié, quel usage pourrait-on envisager pour un éventuel label « éco-quartier » (ou, tout au moins, comment encadrer l'usage jusqu'ici autoproclamé mentionné plus haut) ?
  
  - comment enfin aboutir, de manière opérationnelle, à la réalisation de l'engagement du Grenelle (un éco-quartier dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif ; une quinzaine de grands projets d'innovation énergétique, architecturale et sociale).
-

## La nature en ville

### Rappel des engagements du Grenelle

L'artificialisation rapide du territoire est un facteur majeur de perte de biodiversité. Les surfaces artificialisées de France métropolitaine représentent 8,3% du territoire, un des plus forts taux européens. Entre 1982 et 2004 elles ont augmenté de 43%. Par ailleurs la surface occupée par l'agriculture et l'élevage (53% du territoire) diminue constamment.

- **Engagement n°72 Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.** Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).
- **Engagement n°76 Restaurer la nature en ville** et ses fonctions multiples : anti-ruissellement, énergétique, thermique, sanitaire (eau, air, bruit, déchets), prévention de l'usage de produits chimiques, esthétique, psychologique.

Cette fiche a été préparée principalement sur la base du rapport du Conseil économique et social : *La nature dans la ville : biodiversité et urbanisme* et du *Plan d'action urbanisme* de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB).

Les chiffres de l'INSEE nous rappellent que l'espace à dominante urbaine concentre les trois quarts de la population française, soit 48 millions de personnes. L'ancienne opposition ville-campagne s'estompe progressivement au profit d'une nouvelle ligne de partage entre l'artifice et la nature<sup>1</sup>. Selon un sondage IPSOS pour *le Moniteur* (1999), les Français désignent comme première évolution du logement souhaitable d'ici à 2020 : un jardin de plain-pied ou un jardin sur la terrasse et plus d'espaces verts. Les Français tendent en effet, à quitter leur appartement et les villes centres ou les banlieues fortement urbanisées pour les couronnes périurbaines afin d'occuper des logements plus spacieux et/ou accéder à la maison individuelle dotée d'un jardin. Faute de pouvoir disposer d'espaces verts en nombre suffisant, les citoyens « se mettent » au vert et participent ainsi à l'étalement urbain. **D'où l'intérêt d'augmenter la présence de la nature en ville, - les arbres, les fleurs, les plans d'eau, etc. -, si l'on veut freiner, voire infléchir les trajectoires résidentielles des ménages vers le périurbain.** Parmi les enjeux forts de la Nature en ville, notons également :

- **la conservation patrimoniale** : une biodiversité plus présente qu'on ne le pense (la flore parisienne comprend par exemple plus de 1000 espèces) ;

<sup>1</sup> Boutefeu E., *Ne plus tenir la nature hors de la ville*, CERTU, 11 novembre 2007

- **la fonctionnalité écologique** : la qualité de l'air, la gestion des eaux, la vigilance sur les impacts des continuités écologique ;

- les enjeux **sociaux et économiques** : tels que la santé, les loisirs, le cadre de vie, le lien social, la dimension participative ou encore l'emploi (potentiel de création d'emplois nouveaux), l'éducation et la sensibilisation à la biodiversité...

...afin de parvenir à **une ville durable, mieux intégrée à son territoire, à ses capacités écologiques, dans un contexte de changement climatique, répondant aux attentes citoyennes et améliorant les cadres de vie.**

Les **perceptions de la nature** sont en train d'évoluer. L'imbrication des paysages ruraux et urbains modifie l'imaginaire et la relation à la nature et au naturel ce qui ouvre aux aménageurs un certain nombre de possibilités. Dans le cadre de la démarche de développement durable, la gestion écologique des espaces verts devrait être une gestion différenciée. Il convient ainsi d'adapter le traitement des espaces verts aux conditions de l'environnement : nature des sols, disponibilité en eau, ensoleillement... et à leur fonction. Il convient ensuite de promouvoir une gestion excluant autant que possible les traitements chimiques biocides, etc. Toutes **ces orientations favorisant le développement durable et la biodiversité** peuvent se décliner en milieu urbain et périurbain sous différentes formes qu'il nous convient d'exposer.

### **1. Les différentes formes de la Nature en ville**

Pour reprendre les propos du « plan d'action urbanisme » de la SNB : la ville est un milieu spécifique où la biodiversité a sa place. La conception des aménagements urbains devrait permettre de favoriser et de développer une biodiversité urbaine et de recréer ou densifier le lien entre la population urbaine et cette biodiversité.

Sur le terrain, une certaine inventivité commence à se manifester en matière de gestion de la biodiversité. Les communes et leurs groupements, (et plus généralement les collectivités) développent des instruments de connaissance et de gestion des milieux naturels et de la biodiversité. Des pistes d'amélioration sont avancées par les acteurs du milieu associatif et les élus, alimentant ainsi le débat public.

#### ➤ **La nature comme élément de valorisation de la ville dense**

##### ○ **L'architecture et la construction**

**L'augmentation de la densité de l'habitat** que nous avons évoqué lors de précédentes réunions, doit aller de pair avec la qualité de conception et de réalisation architecturale. Par exemple, en libérant de l'espace au sol, celui-ci devient disponible pour l'aménagement d'espaces verts, faisant de la **nature un élément de valorisation de la ville dense**. Des exemples de conception de bâtiments ou d'ouvrages permettent à une certaine

faune sauvage de se nourrir, se reproduire et s'abriter (exemple des murs végétaux). Les pratiques de végétalisation, même les plus modestes (fleurissement des balcons en milieu urbain) y contribuent également.

- **Gouvernance de la biodiversité (l'exemple de Bruxelles)**

Cette ville-région figure parmi les métropoles européennes les mieux dotées en espaces verts, toutefois, ceux-ci ne sont pas répartis de manière homogène entre la périphérie et le centre. Un plan-cadre régional comportant deux volets (vert et bleu) a été adopté pour permettre aux bruxellois d'accéder à un espace naturel à proximité de chez eux ou de leur lieu de travail.

**Le maillage vert** consiste à combler les lacunes en espaces verts, à les relier entre eux afin de préserver la biodiversité végétale et animale. Il s'appuie sur les liaisons existantes : avenues bordées d'arbres, voies de chemin de fer, talus, berges de cours d'eau. Des lieux publics ou privés peuvent, moyennant un aménagement modeste, participer au maillage vert : parkings de surface, cours, intérieurs d'immeubles, terrains non bâtis et friches.

Pour assurer la continuité des espaces naturels entre la périphérie et le centre, il est prévu de verdir les grands axes (boulevards et avenues) et d'aménager trottoirs et pistes cyclables.

**Le maillage bleu** vise à remettre en valeur les milieux aquatiques et les zones humides, à redonner aux berges des cours d'eau leur fonction d'habitat des espèces rivulaires et de corridor biologique.

- **Structurer l'espace et la biodiversité : les « trames vertes »**

- Dans la même logique que le « maillage vert », les « trames vertes » permettent une continuité écologique entre la ville et la nature environnante par l'intermédiaire de corridors écologiques permettant la transition avec le périurbain et de grands espaces naturels tout en intégrant une dimension paysagère.

De plus, **l'une des voies de maîtrise de l'étalement urbain** réside dans le **maintien, aux lisières de la ville, des espaces agricoles au côté d'espaces constitués d'habitats naturels**. Cela pose en priorité deux questions : celle de la **maîtrise du prix du foncier** et celle, tout aussi importante, du **type d'agriculture à favoriser en zone périurbaine**. Dans ces territoires, des associations et des urbanistes préconisent par exemple de développer une « agriculture de proximité » orientée vers le marché du territoire urbain proche, faisant une large place aux méthodes biologiques et aux pratiques culturelles plus en phase avec le développement durable pour satisfaire une demande significative et probablement en croissance chez le consommateur urbain.

- Il est également suggéré de diversifier le choix des espèces dans **l'accompagnement « paysager » de projets d'aménagement** de type ZAC, zone d'activité économique. L'expérience des murs végétaux montre que même les espaces les plus contraints peuvent être concernés.

### ○ **Les Parcs Naturels Urbain (PNU)<sup>2</sup>**

Cette idée (proposée par P. Ollier, maire de Rueil Malmaison) se réfère au modèle du parc national tel qu'il est défini dans la loi d'avril 2006. Ainsi, le PNU se composerait :

-d'un cœur : une zone totalement protégée mais non sanctuarisée comme le sont les parcs nationaux américains,

-d'une zone périphérique dans laquelle les activités socio-économiques seraient contractualisées avec des communes volontaires.

Le PNU serait avant tout un espace dévolu à la nature sauvage, ce n'est pas un square ni un jardin public. Plusieurs avantages du projet de PNU sont avancés :

- pérenniser les espaces naturels protégés en résistant aux pressions exercées pour construire en zones périurbaines ;
- éviter l'atomisation des actions en créant des masses naturelles de grande dimension, en évitant une gestion sectorielle et fragmentée de l'espace ;
- fixer dans la charte du parc les engagements relatifs à zone périphérique du parc qui seront repris dans les PLU des communes partenaires ;
- créer et développer des partenariats contractualisés entre les communes et les autres collectivités.

### ○ **Les jardins 'partagés', 'familiaux', ou 'éducatifs'...**

Popularisés à la fin du 19<sup>e</sup> siècle sous l'appellation de jardins ouvriers dans un contexte d'exode rural et d'industrialisation, les jardins dits 'familiaux' ou 'collectifs' sont aujourd'hui gérés par des associations fédérant des dizaines de milliers d'adhérents et sont reconnus d'utilité publique. Leur statut figure dans la « charte des jardins ouvriers, familiaux et sociaux » du 12 février 1993. Ce type de jardins qui permet de tisser des liens sociaux, et de développer des projets éducatifs est aujourd'hui en extension dans nombre de villes (Nantes, Paris,...) qui favorisent leur développement. Outre les productions de fleurs, fruits et légumes, les jardins familiaux implantés en milieu urbain sont fréquentés par des oiseaux et insectes pollinisateurs et contribuent de ce fait à la biodiversité.

## 2. **Les Outils**

Les instruments normatifs appliqués à la protection des espaces naturels sont connus. Il existe de multiples statuts pour des espaces naturels qui vont de la protection stricto sensu dans le cœur des parcs nationaux, au classement en zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) sans obligation de gestion, en passant par les arrêtés de biotope, les orientations des SCOT... Le nombre des lois et règlements pose la question de l'utilisation des instruments existants et de l'adéquation entre les différents documents d'urbanisme, depuis les schémas de cohérence territoriale jusqu'au niveau communal du plan local d'urbanisme.

---

<sup>2</sup> Cf annexe 1

Parmi les outils mobilisables existants notons :

- **les outils de connaissance et d'aide à la décision : les bases de données** telles que le Système d'information sur la Nature et les paysages (SINP) qui se décline au niveau régional (il a vocation à organiser et faciliter l'accès à l'ensemble des données concernant les espèces sauvages, les écosystèmes et les paysages). Son objectif est de mettre à disposition des bases scientifiques).
- **Les inventaires** ZNIEFF (Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique), ZICO (Zones d'Importances pour la Conservation des Oiseaux), régionaux, départementaux, les ORGPH (orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats).
- **Les représentations cartographiques, les observatoires** fonciers, du littoral, régionaux, départementaux (cf. l'observatoire départemental de la biodiversité urbaine de la Seine-Saint-Denis), **les atlas** (de paysages, ...).
- **Les porter à connaissance** de l'Etat, les documents de gestion de l'espace agricole et forestier, **les diagnostics territoriaux**, etc.
- **les outils fiscaux et fonciers** : le **droit de préemption**, les réserves et acquisitions foncières (conservatoire du littoral,...). Il existe également des **subventions incitatives** (cf. politique conduite par le Conseil régional d'Alsace).
- **les outils de protection et de gestion des espaces naturels et ruraux** : réserves naturelles régionales, espaces naturels sensibles des départements (ENS), zonages des espaces agricoles et naturels périurbains, etc.
- **Les dispositions législatives et réglementaires** pour la protection « d'éléments » des berges, sources, cours d'eau, zones humides, pour la gestion des structures paysagères, la remise en état, la création et reconstitution de boisements linéaires, haies et plantations d'alignements, la protection de biotopes tels mares, haies, bosquets, etc.

➤ **La prise en compte de la biodiversité dans les documents d'urbanisme actuels**

Le SCOT, trait d'union entre la ville, l'agglomération et les zones rurales, à décliner ensuite vers le PLU, définit le projet d'aménagement et de développement durable intercommunal et fixe les règles générales d'utilisation des sols. Ces documents obéissent à des règles de compatibilité (entre eux et avec les DTA, prescriptions de massifs, chartes des PNR et de PN, SMVM). Au sein de l'équilibre prévu par l'article L110 du Code de l'urbanisme, ils doivent **respecter les préoccupations environnementales** à savoir 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 les causes de dégradation qui les menacent.

○ **Les SCOT** (art. L122-1 CU) « déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers », ils déterminent également « *les espaces et sites naturels ou urbains à protéger en peuvent en définir la localisation ou la délimitation.* » Les SCOT peuvent donc définir précisément les espaces naturels à protéger, leur donner une reconnaissance juridique et les soustraire ainsi aux pressions de l'urbanisation.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent prévoir :

- la définition de principes de continuité naturelle et liaisons vertes et bleues (y compris en milieu urbanisé),
- la définition de coupures d'urbanisation, par exemple, sur le littoral,
- des principes de protection d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui peuvent être sélectionnés pour des motifs de biodiversité, de paysage ou d'économie agricole ;
- la délimitation d'espaces naturels à protéger en raison de leur valeur écologique ou de leur rôle stratégique au sein du territoire (lisière, corridor biologique le long des cours d'eau)

○ **Les PLU** (art. L 123-1) peuvent « identifier et localiser les éléments de paysage...et délimiter les sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature et leur protection ».

Cette disposition peut permettre aux collectivités de mettre en œuvre des actions qui auront un rôle essentiel sur le **maintien de la qualité écologique** de leur territoire telles que la localisation d'espaces verts (parcs, squares, mails, existant ou à créer, mais aussi la préservation des haies (éléments de paysage et milieu propice à la biodiversité) ou la requalification des berges.

Elles peuvent également, dans le règlement du PLU (art. R. 123-9) imposer des règles relatives à l'emprise du sol des bâtiments pour le respect d'une part d'espaces non bâtis et obliger les constructeurs à réaliser des espaces verts et des plantations ou plus simplement favoriser la végétalisation des toits terrasses.

Par ailleurs, les SCOT et les PLU doivent être compatibles avec les objectifs définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

○ **la Stratégie Nationale pour la Biodiversité**

La mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique au niveau national incombe au ministère chargé de l'écologie. La SNB est déclinée en 7 plans sectoriels dont deux concernent le milieu urbain : le « plan d'action urbanisme » et « Plan d'action projets de territoires ». Le « Plan d'action urbanisme » est piloté par la DGUHC. Il est cependant souligné par certains observateurs, l'absence de lien apparent entre la stratégie nationale et

les initiatives prises pour la biodiversité par les collectivités territoriales. Il est souhaitable que le plan d'action urbanisme de la stratégie nationale pour la biodiversité qui prévoit en 2007 le développement d'un partenariat avec les collectivités locales, puisse combler cette lacune.

**Le « Plan d'action Urbanisme »** propose un certain nombre d'appui dans la prise en compte de la biodiversité :

- La mise à disposition de documents de références pratiques pour les documents d'urbanisme tels que :

- **Une plaquette de sensibilisation** destinée aux élus sur « la prise en compte » de l'environnement dans les documents d'urbanisme »,

- **Des fiches thématiques et pédagogiques** spécifiques ayant trait à la biodiversité permettant de mieux cerner les enjeux de la biodiversité et de veiller à les inclure dans l'élaboration des documents d'urbanisme,

- **des fiches de cas:** élaborés à partir d'exemples, destinés plus particulièrement aux praticiens (collectivités, services de l'Etat, bureaux d'étude) illustrant les modes de faire sur « l'analyse de l'état initial de l'environnement » et « l'évaluation des incidences des orientations des documents d'urbanisme sur l'environnement »,

- **la capitalisation des expériences :** Des dispositifs donnent la possibilité aux collectivités territoriales qui le souhaitent de s'impliquer, seules ou intégrées dans un réseau, dans une politique en faveur de la biodiversité.

o **Un nouveau partenariat public / privé :**

Il pourrait être judicieux d'étudier la possibilité de faire émerger un réel partenariat public/privé sur ce thème. Plusieurs voies doivent être explorées, celle du mécénat, mais aussi l'introduction de la biodiversité dans les systèmes de management environnemental des sites d'entreprises et plus généralement dans les actions engagées par les entreprises au titre du développement durable. Dans le cadre de leurs engagements pris au titre du développement durable, les entreprises peuvent prendre en compte la biodiversité dans leurs activités ; certaines ont déjà amorcé des actions dans ce sens. Il appartient aux collectivités publiques d'encourager et d'accompagner les initiatives en les associant autant que possible à leurs projets.

---

**Il est proposé au Comité opérationnel de se prononcer sur les questions suivantes :**

- **Le comité opérationnel approuve-t-il les orientations proposées dans le rapport du comité économique et social ? Sur quels points souhaite-t-il mettre plus précisément l'accent, ou bien quels points souhaite-t-il, au contraire, alléger ?**
- **Les outils actuellement disponibles (réglementaires, incitatifs, fiscaux) semblent-ils suffisants, et si non, quelles évolutions pourraient être souhaitées ? Existe-t-il à l'inverse des dispositions réglementaires qui s'opposent aux objectifs de « la nature en ville » ?**
- **En ce qui concerne la prise en compte de la biodiversité plus particulièrement par les SCOT et les PLU, certaines dispositions devraient-elles être renforcées, et si oui lesquelles (par exemple inciter plus fortement les collectivités à étudier la qualité des milieux naturels périurbains dans le cadre d'un SCOT en vue de définir îlots, pénétrantes vertes et ceintures vertes, etc.) ?**
- **En termes de formation et/ou de communication, faut-il dresser le panorama des dispositions juridiques mobilisables pour la biodiversité dans les documents de planification et d'urbanisme, ainsi que diffuser les bonnes pratiques déjà en application ? Un ou des organismes (d'Etat ou non) sont-ils susceptibles de conseiller les collectivités dans ce domaine ?**
- **Faut-il mettre en place un programme d'information, d'éducation et de sensibilisation à la biodiversité pour les acteurs locaux (bureaux d'études, ....).**
- **Faut-il développer les jardins (ouvriers, partagés, pédagogiques, etc.) et la participation du public qui en découlent.**
  - **En approuvant l'objectif de créer 15.000 parcelles de jardins en 5 ans<sup>3</sup>**
  - **En souhaitant l'inclusion de lots de jardins (parcelles individuelles de 150 m<sup>2</sup> groupées) dans des opérations d'urbanisme exemplaires (ANRU, éco-quartiers, ZAC, etc.).**
  - **Le comité opérationnel soutient-il la proposition de loi modifiant le code rural citée en annexe 3, étendant le domaine des jardins fixé par le code rural aux jardins d'insertion et aux jardins partagés, et précisant les engagements des collectivités ?**

---

<sup>3</sup> Proposition émise par le « Conseil National des jardins collectifs et familiaux », se reporter à l'annexe 2

**ANNEXE 1 : PNU, PARC NATUREL URBAIN, l'exemple de Rueil-Malmaison<sup>4</sup>**

Une expérimentation de parc naturel urbain est en cours à Rueil-Malmaison et sur les communes voisines<sup>5</sup>.

Une convention entre les partenaires (l'Agence des espaces verts, l'Office national des forêts, Voies navigables de France, Garches, Rueil-Malmaison, Vaucresson et du Conseil général des Hauts-de-Seine) fixe les objectifs de développement, les modalités de fonctionnement et de mise en œuvre. Selon Patrick Ollier, la vocation de ce document n'est en aucun cas d'interdire mais, au contraire, de définir un projet collectif pour l'ensemble des parties prenantes. Le financement des achats de terrains, aménagement, fonctionnement, est principalement assuré par la **taxe départementale des espaces naturels sensibles** gérée par le conseil général des Hauts-de-Seine.

Un comité de pilotage composé d'élus se réunit régulièrement afin de réfléchir et de programmer les actions à mener ensemble. Il s'appuie sur les travaux de quatre ateliers techniques :

- atelier nature et paysage ;
- atelier urbanisme et développement local ;
- atelier histoire et culture ;
- atelier sensibilisation communication.

Le PNU viserait à valoriser les lieux dans toutes leurs dimensions : paysage, écologie, développement local, urbanisme, histoire et culture. Situé au cœur d'une zone urbanisée, et intégrant forêts, prairies, zones humides, jardins ou anciens vergers, il s'inscrit dans **la trame verte du département et fait partie intégrante d'une politique de liaison écologique organisant la préservation**, la mise en réseau et l'ouverture au public d'espaces considérés comme fragiles. À ce titre, il apparaît comme **un axe stratégique du schéma des espaces naturels sensibles** des Hauts-de-Seine. À travers cet exemple, on peut constater que la ville de Rueil-Malmaison ne souhaite pas de densification de la population sur son territoire. Ainsi, des **risques existent de voir les prix de l'immobilier s'envoler et conduire à une « gentrification »** accrue. Nous devons veiller à ce que l'écologie ne devienne pas un « *luxe réservé à une minorité fortunée d'habitants de grandes zones urbaines* », comme Jean-Louis Borloo l'a opportunément rappelé devant le Sénat le 4 octobre 2007.

---

<sup>4</sup> Reygrobellet B., *La nature dans la ville : biodiversité et urbanisme*, Conseil Economique et Social, 2007, 182 p.

<sup>5</sup> Le périmètre du PNU couvre huit cent quatre vingt- dix hectares, au cœur d'une zone urbanisée : sept cents hectares sur la commune de Rueil-Malmaison, cent cinquante hectares sur la commune de Vaucresson, et quarante hectares sur la commune de Garches. Il concerne 24 000 habitants

## **ANNEXE 2 : LES JARDINS FAMILIAUX<sup>6</sup>**

Depuis 1896, la Fédération Nationale des Jardins Familiaux et Collectifs crée, réhabilite, aménage, gère, anime et assure la défense des jardins ouvriers et familiaux. Par son implantation sur la totalité du territoire français, elle connaît la diversité des terroirs et des cultures potagères. Elle assure la gestion des jardins familiaux de façon décentralisée avec 51 Comités Locaux regroupant 6 000 jardiniers environ, de façon directe à travers les 58 sites de Jardins Franciliens comprenant 2 600 jardiniers. Elle fédère plus de 200 associations et groupements de jardins ouvriers et familiaux, riches de leurs différences de taille, d'histoire ou d'objet social.

Selon cette fédération, le jardinage suscite un intérêt de plus en plus grand. 42 % des Français (25 M) possèdent un potager et/ou un verger dont 150.000 sont membres d'associations de jardins collectifs et familiaux et 35 % (environ 12 M) de ceux qui n'ont pas de jardin en rêvent. La demande de jardins augmente avec la densité urbaine. En Ile-de-France, par exemple, il faudrait plus que doubler le nombre de parcelles de jardins familiaux pour satisfaire les nombreuses de demandes enregistrées par les organisations de base. L'attente actuelle est de 5 ans minimum.

Lieux de convivialité et d'échanges sur des terrains mis à disposition par les communes qu'ils verdissent, les jardins familiaux créent et renforcent des liens sociaux dans les quartiers des villes, parfois au pied des immeubles; lieux de rencontres et de cohabitation de populations d'origines diverses, ils contribuent à la politique d'insertion et d'intégration sociale; espaces délimités gérés en association, ils sont une école de citoyenneté et permettent de retrouver une solidarité intergénérationnelle autour des enjeux bioclimatiques.

- **Le jardinage est une activité de proximité**

Jardiner c'est, dans son quartier, participer à la conception et à l'entretien d'un environnement végétal. Le jardinage est un loisir. Il donne l'assurance d'un panier de légumes en appoint du budget alimentaire. Il remet les citoyens en contact avec la nature.

A l'inverse de la généralisation des importations de légumes en provenance de pays lointains, les produits des jardins, consommés sur place à l'époque de leur maturité, et dans le respect des saisons, contribuent à diminuer notre empreinte écologique. Les jardins participent à l'extension des circuits courts qui rapprochent les consommateurs des zones de production; ils favorisent l'insertion de la production maraîchère dans l'espace périurbain.

- **Le jardinage est un engagement écocitoyen**

Plusieurs études scientifiques européennes (Angleterre, Pays-Bas et Allemagne) ont démontré qu'en milieu urbain les jardins collectifs sont des réserves de biodiversité sans égal. La coexistence fréquente, de trois générations (enfants, parents, grands-parents) y

---

<sup>6</sup> D'après le « Conseil National des jardins collectifs et familiaux »

favorise ces attitudes citoyennes. Les jardiniers contribuent ainsi et en outre au mouvement général de végétalisation de la ville et à l'amélioration de la qualité de l'air.

Les jardiniers entretiennent une tradition de diversité des variétés végétales. Engagés avec détermination dans l'utilisation de pratiques respectueuses de l'environnement ; ils sont attentifs à l'espace naturel qu'ils cultivent, à l'économie des ressources, à la consommation d'eau et d'engrais.

Dans des pays d'Europe du Nord des quartiers durables (VIKII à Helsinki) sont conçus de manière à respecter des normes minimales de jardins familiaux par logement. L'équivalent finlandais de la méthode HQE pour les bâtiments inclut la nécessité de penser à l'autoproduction alimentaire locale.

**ANNEXE 3 : PROPOSITION DE LOI<sup>7</sup>**

## Article 1er

Le titre VI du livre V du code rural est ainsi rédigé

« TITRE VI

« **JARDINS COLLECTIFS**

« CHAPITRE 1er

« **Constitution**

«Art. L. 561-1. -L'appellation «jardins collectifs» fait référence aux jardins familiaux, aux jardins d'insertion et aux jardins partagés.

« On entend par jardins familiaux les terrains divisés en parcelles, affectées par les collectivités territoriales ou par les associations de jardins familiaux à des particuliers y pratiquant le jardinage pour leurs propres besoins et ceux de leur famille, à l'exclusion de tout usage commercial. En outre, dans un but pédagogique ou de formation au jardinage, certaines parcelles de jardins familiaux peuvent être affectées à des personnes morales par convention conclue entre celles-ci et les collectivités territoriales ou les associations de jardins familiaux.

« On entend par jardins d'insertion les jardins créés ou utilisés en vue de favoriser la réintégration des personnes en situation d'exclusion ou en difficulté sociale ou professionnelle. Ces jardins peuvent être, le cas échéant, divisés en parcelles affectées à ces personnes à titre temporaire.

« On entend par jardins partagés les jardins créés ou animés collectivement, ayant pour objet de développer des liens sociaux de proximité par le biais d'activités sociales, culturelles ou éducatives et étant accessibles au public.

« Les jardins collectifs contribuent à la sauvegarde de la biodiversité des plantes cultivées, fruits, légumes, fleurs, en favorisant leur connaissance, leur culture, leur échange non lucratif entre jardiniers.

## CHAPITRE III

« **Rétablissement de jardins collectifs**

« Art. L.563-1. -Les jardins collectifs qui ont été supprimés par suite d'une expropriation, d'une cession amiable ou d'une opération d'aménagement foncier autorisée par une collectivité publique ou un établissement public habilité sont rétablis dans les conditions prévues au présent chapitre.

« Toutefois les dispositions dudit chapitre ne s'appliquent :

- ni aux jardins collectifs dont les terrains ont été mis à disposition à titre gratuit par une collectivité territoriale pour une durée initiale inférieure à trois ans, lorsque ces terrains font l'objet d'un projet d'aménagement.
- ni aux jardins collectifs dont les terrains ont été mis à disposition à titre gratuit par un propriétaire privé

---

<sup>7</sup> Proposée par le « Conseil National des jardins collectifs et familiaux »

## La reconquête des centres-villes en déclin

### Rappel des engagements du Grenelle :

- Engagement n°48: Un programme ambitieux de reconquête des centres villes en déclin

Le Grenelle de l'environnement s'est prononcé en faveur d'un **programme ambitieux de reconquête des centres villes en déclin.**

Plus de vingt cinq ans de politique de réhabilitation urbaine menée, en particulier, grâce aux Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), ont montré l'efficacité des dispositifs mis en place et la pertinence du **partenariat : collectivités territoriales-Etat-Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH<sup>1</sup>)-ANRU<sup>2</sup>**, pour déclencher chez les acteurs privés des dynamiques de réinvestissement. L'amélioration des conditions d'habitat de nos concitoyens et celle du cadre de vie en témoignent largement, et ces transformations sont visibles tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

Avant de faire un bilan plus détaillé de l'action publique dans le domaine de la requalification des quartiers anciens dégradés et plus particulièrement des centres villes en déclin, objet de l'engagement n°48, il convient de présenter les nombreux et parfois complexes **outils d'intervention jusque-là mis à dispositions des collectivités et du parc privé** que sont l'OPAH et les subventions accordées par l'ANAH aux propriétaires privés, l'ORI et la RHI.

### ❖ *Des outils incitatifs :*

**L'Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)** est un dispositif contractuel créé en 1977 et par lequel **l'Etat, l'ANAH et les collectivités s'engagent à conduire un programme d'actions visant la requalification lourde d'un quartier. Cet outil d'action dont l'objectif est de créer des conditions plus favorables pouvant inciter des investisseurs, mono-propriétaires ou copropriétaires à investir dans l'amélioration ou la réfection de logements existants dans un périmètre précis comporte différents volets pour un traitement global des difficultés rencontrées : habitat, espaces publics, commerces, patrimoine, etc.** Parmi les différents types d'OPAH, l'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) a pour objectif impérieux de traiter les situations urbaines et sociales les plus

<sup>1</sup> Devenue depuis Agence nationale de l'habitat, créée en 1971

<sup>2</sup> Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, créée en 2003

difficiles. **L'ANAH intervient plus particulièrement sur le volet habitat, en apportant des subventions aux propriétaires qui engagent des travaux de réhabilitation de logements.**

Les niveaux de subventions, assis sur un montant plafonné de travaux, sont fonctions des revenus pour les propriétaires occupants et des loyers pratiqués après travaux pour les propriétaires bailleurs. Les subventions pour les travaux dits de « sortie d'insalubrité » sont majorées. La conduite du projet est également subventionnée par l'ANAH.

❖ *Des outils coercitifs:*

**L'Opération de Restauration Immobilière (ORI)** est une procédure qui permet de **déclarer d'utilité publique par arrêté préfectoral des travaux de restauration dans des immeubles**. Elle vise des mises aux normes complètes. Le propriétaire dispose d'un délai de 2 à 3 ans pour s'exécuter; à défaut, le bien est expropriable. Dans les faits, l'ORI permet d'obtenir la vente du bien au profit directement d'un investisseur ou via portage public par l'aménageur. L'ORI se conjugue en secteur sauvegardé ou ZPPAUP avec la loi Malraux qui permet de défiscaliser les travaux de remise aux normes sous DUP et d'intéresser des investisseurs privés.

**L'Opération de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI)** est une opération d'aménagement visant le **traitement d'un immeuble déclaré insalubre irrémédiable (au sens de la police sanitaire) ou d'un îlot comportant au moins un immeuble insalubre irrémédiable**. Après avis favorable d'une commission interministérielle, le déficit de l'opération (toutes les dépenses liées à l'acquisition, aux études, au relogement, ... – les recettes de revente de l'immeuble (ou du terrain si démolition) à un opérateur privé ou public qui engagera les travaux de réhabilitation (ou de reconstruction)) est subventionné à 80 %.

**Le programme nation de rénovation urbaine (PNRU)** mis en œuvre depuis 2004 marque une étape d'importance dans l'histoire de la politique de la ville en renforçant de manière significative la démarche de projets avec le **développement d'outils et de moyens financiers permettant aux élus locaux de mettre en œuvre leur vision de transformation des quartiers anciens dégradés et d'amélioration du cadre de vie et de l'habitat**. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), outil partenarial au service des collectivités pour la mise en œuvre de ces outils, a été créée dans le but de **faciliter la transformation en profondeur des quartiers et peut également intervenir spécifiquement sur des copropriétés en difficulté** (ingénierie nécessaire au redressement de la copropriété, actions de portage par acquisition temporaire de lots, aide à la résidentialisation voire démolition de copropriétés très dégradées).

Au delà des résultats globaux incontestables de la politique de réhabilitation urbaine menée depuis plusieurs décennies, **subsistent des poches de pauvreté et des situations d'urgence urbaine et sociale**. Ces situations, touchant souvent les populations les plus fragiles qui se retrouvent dans les quartiers d'habitat privé les plus dégradés, y compris dans des zones

prospères, justifient un effort accru de la collectivité nationale. Persistent en effet, et sur tout le territoire, des enjeux prégnants de santé publique – logements insalubres, risques d'intoxication par le plomb – et de lutte contre les exclusions par le logement – copropriétés en difficulté, immeubles menaçant ruine, voire, logements précaires. Un programme ambitieux de reconquête des centres villes en déclin est ainsi apparu nécessaire et l'enjeu, pour le comité opérationnel, consiste à émettre des propositions pour sa mise en œuvre. Les réflexions pourront ainsi porter sur le **développement de nouveaux outils opérationnels et financiers** capables de dégager un **effet de levier significatif pour entraîner l'initiative privée** ou sur **l'amélioration de l'existant** mais également traiter de l'exercice des **polices spéciales du préfet de département au titre de l'insalubrité et des polices du maire au titre du péril**.

Notons par ailleurs, que sur la base d'un constat équivalent de décrochage de nombreux quartiers anciens dégradés, l'ANRU s'est récemment vue confier par la ministre du logement et de la ville une mission de « préparation d'un cadre législatif pour la mise en oeuvre d'un programme national de rénovation des quartiers anciens de grande ampleur afin de conduire dans ces quartiers une action globale et intégrée de transformation durable ». Les conclusions du comité opérationnel « urbanisme » pourront ainsi alimenter la réflexion actuellement menée par l'ANRU sur le thème particulier des centres-villes en déclin.

---

**Il est proposé au comité opérationnel de se prononcer sur les questions suivantes :**

Sur la base d'une observation des 30 années d'action publique dans le domaine de la réhabilitation urbaine – qu'il s'agisse d'OPAH classiques, d'OPAH-RU, d'ORI ou encore de RHI

- **quels sont les dysfonctionnements et les principaux freins du système actuel dans l'action pour la réhabilitation urbaine et plus particulièrement des centres-villes en déclin ?** Certains observateurs estiment par exemple que les opérations menées ont jusqu'à présent agi sur le quartier et peuvent paraître inadaptées aux problématiques propres du centre-ville. En effet, le contexte d'un environnement urbain à grand potentiel avec un habitat très fortement dégradé contraste avec la zone d'habitat de meilleure qualité située dans un environnement urbain et social difficilement valorisable qui, pendant 30 ans, a concentré la majeure partie de l'action publique pour la réhabilitation urbaine.
  
- Sur la base d'un tel constat, **quelles pourraient être les voies d'amélioration ?**
  - Faut-il **développer de nouveaux outils d'intervention ou préférer ajuster la palette d'instruments d'incitation au renouvellement déjà disponibles pour une meilleure efficacité sans nouvelle complexité ?**

- Faut-il **rechercher de nouveaux partenaires et revoir les mécanismes de financement** de ces opérations ?

De même, certains acteurs de la réhabilitation urbaine déplorent le **manque d'approche globale intégrant tous les aspects du renouvellement urbain (ingénierie, aménagements et équipements de proximité, déficit d'aménagement, etc..) dans l'action publique.**

- Faudrait-il privilégier une telle approche et changer ainsi de dimension afin de ne plus agir sur le simple logement mais sur l'habitat.

Les outils d'intervention sont **nombreux et parfois complexes d'utilisation pour les propriétaires et les élus locaux, la pédagogie et la communication** que les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre autour de ces instruments de réhabilitation sera également un élément fondamental de la réussite d'un tel processus.

Il conviendra enfin de réfléchir aux **critères d'éligibilité** qui pourront être requis pour une intervention sur **un centre urbain « en déclin »**.

---

**ANNEXE 1 – les interventions de l'ANRU sur les quartiers anciens d'habitat dégradés**

L'ANRU a souhaité « calibrer » au mieux ses interventions dans des quartiers présentant un habitat très dégradé et une occupation de populations très fragiles pour venir compléter la « boîte à outils » existante. En effet, au-delà des situations classiques d'intervention dans les quartiers d'habitat social urbanisés après guerre, l'ANRU intervient également en soutien de projets conduits par les villes ou les EPCI relatif au traitement de l'habitat privé dégradé situés dans les quartiers anciens.

**Les interventions de l'agence en quartiers anciens:**

L'intervention de l'ANRU vise à développer et à proposer des outils opérationnels et financiers complémentaires et en articulation aux dispositifs existants de l'ANAH ou de l'Etat en proposant la mise en œuvre d'actions leviers significatives afin d'entraîner notamment l'initiative privée. Ces projets de rénovation urbaine, financés par l'ANRU permettent d'intervenir globalement sur l'ensemble des aspects de la palette urbaine et sociale nécessaire à la réalisation du projet (libération et recyclage du foncier dégradé, production de logements sociaux, diversification de l'offre immobilière, aménagement d'espaces publics, création ou réaménagement de voiries internes au quartier, réalisation d'équipements publics et commerciaux au cœur ou à proximité des îlots d'habitat dégradé requalifiés). Près d'une quinzaine de quartiers sont d'ores et déjà financés par l'ANRU et mobilisent en moyenne 10 à 20 millions d'euros de subventions de l'agence par site.

L'ANRU participe pleinement à la réalisation de cette ambition à travers la mobilisation de plusieurs financements spécifiques, dont notamment:

- le financement des OPAH-RU qui constituent le cadre de travail général,
- le financement des opérations de requalification des îlots d'habitat dégradés permettant de traiter les points durs d'un tissu urbain de façon à avoir un véritable effet levier sur les politiques conduites,
- le financement des aménagements et équipements publics ou commerciaux de proximité,
- la reconstitution en logements sociaux du « parc privé social de fait » dont la suppression a été financée par l'ANRU.

**L'ANRU finance également des actions d'ingénierie et de conduite des projets.****Le financement des opérations de requalification d'îlots d'habitat dégradé:**

L'agence finance des opérations composées de l'acquisition, du relogement des occupants, du curetage et de la démolition partielle ou totale d'immeubles ou d'îlots d'habitat dégradé, et de la cession des immeubles et des emprises foncière libérées. Cette requalification s'articule avec les actions de lutte contre l'habitat indigne et s'accompagne d'une offre de

logements locatifs sociaux (financées par l'ANRU) ou à loyers maîtrisés privés (logements conventionnés avec l'ANAH) dans ou à proximité de l'îlot dans un objectif de mixité sociale.

**Le financement des aménagements et équipements publics ou commerciaux de proximité:**

Dans le cadre des opérations de requalification d'îlots d'habitat dégradé dans les quartiers anciens l'ANRU peut participer au financement des aménagements et des équipements de proximité ayant un impact direct sur la vie des îlots cibles (voirie de desserte interne, parc, éclairage, etc...). Le taux de subvention de l'ANRU est fonction de la situation financière des communes.

**La reconstitution du « parc privé social de fait » dont la suppression a été financée par l'ANRU:**

Dans le but de garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimé en sus des besoins structurels de l'agglomération, l'ANRU œuvre également à la reconstitution faisant suite à la démolition du parc locatif social mais aussi privé social de fait (cf. opération de requalification d'îlots d'habitat dégradé) par un financement en PLUS-CD, PLUS ou PLAI et par la production de logements sociaux privés conventionnés à l'APL avec l'ANAH sur le quartier concerné à travers l'OPAH-RU. Ceci permettra d'éviter le phénomène de gentrification souvent accélérée par ce type d'intervention.

## La taxe d'imperméabilisation des sols

### Rappel des engagements du Grenelle

L'artificialisation rapide du territoire est un facteur majeur de perte de biodiversité. Les surfaces artificialisées de France métropolitaine représentent 8,3% du territoire, un des plus forts taux européens. Entre 1982 et 2004 elles ont augmenté de 43%. Par ailleurs la surface occupée par l'agriculture et l'élevage (53% du territoire) diminue constamment.

- **Engagement n°72 Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.** Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).
- **Engagement n°76 Restaurer la nature en ville** et ses fonctions multiples : anti-ruissellement, énergétique, thermique, sanitaire (eau, air, bruit, déchets), prévention de l'usage de produits chimiques, esthétique, psychologique.

Mettre en place un **dispositif fiscal** concernant les surfaces imperméabilisées pourrait répondre à plusieurs objectifs :

- réduire, voire supprimer les deséconomies externes affectant le traitement des eaux pluviales : les traiter à la parcelle induit des charges pour le propriétaire, les rejeter dans le réseau pluvial de la collectivité (commune) supprime ces charges, tout en en créant d'autres charges pour la collectivité ;
- permettre à la collectivité, dans l'hypothèse où celle-ci serait bénéficiaire des fonds ainsi collectés, de faire face à ces charges, de manière plus satisfaisante qu'actuellement (budget communal, et surtout augmentation du coût de l'eau potable lorsque l'assainissement est effectué par réseau unitaire).
- Un éventuel effet sur la création de surfaces imperméabilisées, allant au delà d'une incitation au traitement à la parcelle (infiltration), mais ayant pour objectif d'inciter à mobiliser moins de foncier (création de parkings sur plusieurs niveaux au lieu de parkings au sol, par exemple) supposerait une taxation frappant les nouveaux projets ; pour être efficace celle-ci devrait être particulièrement élevée (au moins égale au surcoût constructif moins la moindre acquisition foncière).

Les engagements du Grenelle rappelés ci-dessus, s'ils se réfèrent bien à ces trois objectifs, ne précisent pas les objectifs recherchés au titre de la fiscalité.

La récente loi sur l'eau (loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006) a prévu, en son article 48, de mettre en place, en faveur des communes, une taxe répondant aux 2 premiers objectifs cités ci dessus. Un avant-projet de décret précisant les conditions de recouvrement de cette taxe devrait être présenté prochainement aux collectivités, en vue des consultations officielles (CFL, Conseil d'Etat) à tenir d'ici fin 2008, ce qui permettrait la mise en œuvre de cette taxe en 2010.

Le schéma de fonctionnement de cette taxe est donc en cours d'élaboration : les redevables seraient les propriétaires raccordés au réseau public pluvial de la commune, sans limitation aux seuls nouveaux projets ; des abattements, à justifier par le propriétaire, seraient prévus en fonction de l'imperméabilisation de la parcelle, des dispositifs d'infiltration ou de stockage, etc. Le montant de la taxe serait fixé par la collectivité, sans pouvoir dépasser 0,20 € par m<sup>2</sup> et par an (plafond fixé par la loi).

De manière similaire au travail déjà effectué en COMOP en matière de fiscalité antérieurement, il ne semblerait guère raisonnable de chercher à remettre en chantier les points déjà acquis ou en voie de finalisation, correspondant aux engagements du Grenelle. Ce constat de bon sens n'interdit cependant pas au comité de formuler, s'il le souhaite, des recommandations concernant les conditions de mise en œuvre de cette taxe, voire son montant.

L'absence d'effet incitatif notable prévisible sur la création de surfaces artificialisées elles-mêmes, au titre des nouveaux projets, pourrait en outre inciter le comité opérationnel à souligner à nouveau l'intérêt de mesures d'encadrement réglementaire de la création de centres commerciaux, etc., déjà évoquées le 20 février dernier.