

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

21 avril 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 préparatoires¹ et suivi d'un compte rendu². Plus d'une centaine de documents contributifs ont été fournis par les membres du groupe³.

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 invitées 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 COMOP 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 importante⁴ 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 antérieure⁵, 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 COMOP 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 COMOP 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 m².

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-énergie⁶ 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 COMOP 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 COMOP 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 terrains⁷. 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.)⁸.

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 majorité⁹ 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).

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.

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**

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

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 **reprenre 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€/m² 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

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'aménagement¹⁰. 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 ne prend pas 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 Jourda¹¹ qui, face à la multitude de certificats et de labels existants aujourd'hui¹² 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 »**¹³.

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 nature¹⁴. 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 part 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 :
 - 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,
 - inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs (chiffrés) de réduction de la consommation d'espace,
 - indicateurs dédiés,
 - 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,
 - création de "Zones de densification environnementales (ZDE)" dotées de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun,
 - 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

LISTE DES PARTICIPANTS AU ComOp 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	Président du Comité (pilote)
Philippe QUEVREMONT	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Nicolas FERRAND	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Audrey GLOOR	Assistante technique du Comité
Benjamin BENHARROSH	Assistant technique du Comité

ANNEXE 3

Fiches de A à Q

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 SCOT¹

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 constituer² « **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

¹ NB : le volet commercial est insuffisant à ce stade.

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

contribuent au développement d'un territoire (urbanisme, logement, équipements, 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 m² 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 contrares 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 édictent 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-Bas³ 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.
 - 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 m² de SHON) ainsi qu'aux autorisations d'installation commerciale, pourraient voir

³ 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.

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 AOTU⁴ 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

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.

⁴ Autorités organisatrices des transports urbains.

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, TCSP⁵). 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.

⁵ Transport en Commun en Site Propre

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.

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 venir¹. 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 DGUHC² 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)³.

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.

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

² Voir fiche de l'ADEME jointe en annexe

³ 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^{ère} 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. BRUECKNER¹ 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.

¹ « *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/CGAAER², 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.

² 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 ¹

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 m².

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).

¹ 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 ¹

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.

¹ 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 m² 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 (préservation 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 élevés¹. 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.²
- 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 (PAEN¹) 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

¹ 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 souhaite². 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,³ 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.

² ou à l'établissement public compétent en matière de PLU

³ 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. »⁴. 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.

* *

⁴ 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 rating¹' 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

¹ « *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 Jourda² 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 ».**

² 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 élaborée³ ?**
- **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) ?**

³ 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 SHON⁴

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 ;

⁴ 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 nature¹. 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) ;

¹ 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 écologiques ;

- 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)²**

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^e 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.

² 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 ans³**
 - **En souhaitant l'inclusion de lots de jardins (parcelles individuelles de 150 m² 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 ?**

³ 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-Malmaison⁴

Une expérimentation de parc naturel urbain est en cours à Rueil-Malmaison et sur les communes voisines⁵.

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.

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

⁵ 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 FAMILIAUX⁶

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

⁶ 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 LOI⁷

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

⁷ 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 (ANAH¹)-ANRU²**, 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

¹ Devenue depuis Agence nationale de l'habitat, créée en 1971
² 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 déséconomies 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 m² 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.

ANNEXE 4

Comptes Rendus des Réunions du ComOp, du 29 janvier au 16 avril 2008



Comité opérationnel N°9

Synthèse de la réunion plénière du 29 janvier 2008

Le comité opérationnel n°9, chargé de préparer la mise en œuvre des conclusions du « Grenelle de l'environnement » en matière d'urbanisme, s'est réuni le 29 janvier 2008, sous la présidence de M. ALDUY, sénateur et de M. Piron, député. Le présent document s'attache à présenter une synthèse des discussions¹, sans pouvoir faire état de chaque intervention.

Le mandat du groupe est de préparer la mise en œuvre des conclusions du « Grenelle de l'environnement » en matière d'urbanisme², soit les engagements n° 48 (un programme ambitieux de reconquête des centres-ville en déclin), 49 (un plan volontariste d'écoquartiers impulsé par les collectivités locales), 50 (un nouveau cadre législatif donnant aux collectivités les outils adaptés) et 76 (restaurer la nature en ville)³.

Le défi est d'allier croissance économique, augmentation des mises en chantier de logements et un usage économe de l'espace, ce que souligne en propos liminaire M. Yves Colcombet (Cabinet du Ministre d'Etat). Les interventions, nombreuses, des participants, se situent toutes dans ce cadre général, où la promotion de la densité urbaine est parfaitement intégrée. Ainsi, la nécessité de lutter contre le gaspillage d'espace que constitue l'étalement urbain fait consensus et constitue le socle sous jacent de toutes les prises de parole. Les attendus du Grenelle sont admis et les participants cherchent les voies d'articuler, dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement, une croissance économe et l'environnement.

Afin de pouvoir organiser un développement durable des territoires, les participants s'accordent sur la nécessité de promouvoir un projet de territoire, dans toutes ses composantes : usage du sol, développement économique,

¹ Les participants sont invités à faire part, par écrit, de leurs observations, et, le cas échéant, à proposer des modifications ou des ajouts à ce compte-rendu.

² Le détail des objectifs assignés au chantier n°9 sont disponibles en annexe 2.

³ Les dates des prochaines réunions sont disponibles en annexe 3.

développement commercial, développement de l'habitat, protection de l'environnement, gestion des déplacements. Ce projet est un projet politique, porté par les décideurs avant d'être traduits en termes juridiques. Les différentes composantes du projet territorial n'acquièrent en outre une cohérence que si elles sont pensées à une échelle suffisamment vaste, explicitement supra-communales car aucun enjeu du développement durable n'est cantonné à l'intérieur des limites administratives des communes. Les questions du périmètre pertinent et de sa fixation restent à approfondir.

Cela suppose de pouvoir doter les élus d'un cadre de réflexion supra-communal qui intègre toute les composantes sus-mentionnées. Le développement de « chartes de territoires » non prescriptives, intégrant l'ensemble de ces composantes en amont des démarches actuelles serait un premier pas vers cette intégration souhaitée. La réalité de la vie locale montre cependant que seul un document opposable garantit une large participation à son élaboration et acquiert le poids suffisant pour porter une vision politique dans la durée.

Ce cadre de réflexion devrait donc déboucher sur l'élaboration d'un document multisectoriel unique abordant toutes les thématiques du projet territorial et qui ait des conséquences fortes sur les documents de planification de rang inférieur⁴. Il faut alors identifier quel doit être ce document.

- Certains participants considèrent qu'un renforcement du SCOT qui deviendrait plus prescriptif, en particulier de son PADD, remplirait cet objectif, sous réserve d'une refonte du lien SCOT – PLU, actuellement simple obligation « molle » de compatibilité, et d'une meilleure articulation avec les projets de transport et d'habitat. Ces participants proposent de créer des obligations de transcription du SCOT vers les PLU afin de renforcer l'opérationnalité du dispositif. De plus, des clauses de rendez-vous régulier permettraient d'évaluer l'avancement du projet, ces points d'étapes pourraient avoir lieu, par exemple notamment à travers des conseils de développement d'agglomérations élargis.
- D'autres participants considèrent qu'une intégration plus poussée doit être examinée à travers un document unique de développement durable qui regrouperait, outre le SCOT, les PLH, les PDU, un volet commercial, un volet agricole et peut-être même les PLU. Ces derniers documents se comporteraient alors comme des volets thématiques et territorialisés du schéma global, approuvé par les autorités compétentes. Là encore, les questions du périmètre pertinent et de la définition de ces autorités n'ont pas été approfondies. Cette approche plus ambitieuse sur le plan institutionnel mériterait d'être précisée, y compris dans son fonctionnement.

Quelque soit l'option retenue *in fine*, les participants s'accordent à souligner l'importance de la bonne gouvernance de cet ensemble, en particulier du caractère démocratique de l'autorité en charge de son élaboration et de son suivi.

Les débats ont, par ailleurs, été nourris sur la question du périmètre des PLU. Tous les participants s'accordent à dire que la maille intercommunale est le plus souvent la maille pertinente pour l'élaboration des PLU⁵ afin de pouvoir traiter les enjeux du développement durable à la bonne échelle et de limiter le poids des intérêts immédiats dans son élaboration. Certains, toutefois, soulignant que cette faculté existe déjà, estiment que la mise

⁴ Ce dispositif fonctionne également pour les petites communes agricoles qui, lorsqu'elles sont soumises à une forte pression, le sont du fait d'une grande ville plus ou moins proche. L'existence d'un SCOT prescriptif contré sur la ville doterait aussi les petites communes périphériques des outils adaptés pour conduire un développement durable. Par contre, l'articulation du dispositif à la région Ile de France n'a pas été abordée.

⁵ Naturellement, ceci est distinct de l'Application du Droit des Sols et notamment de la délivrance des autorisations d'urbanisme qui ne seraient modifiées.

en place d'un PLU intercommunal doit relever du volontariat et soulignent que des incitations peuvent être mises en place.

De plus, dans la perspective de l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme opposable, il est important d'intégrer la composante « agriculture » dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des paysages et des espaces naturels.

Plusieurs intervenants ont souligné le besoin de pédagogie, de création d'une culture commune sur l'urbanisme et la densité auprès des habitants, afin d'aider à partager le projet de territoire.

Enfin, plusieurs contributeurs ont rappelé que la mise en œuvre d'une planification urbaine nécessite de disposer d'outils de maîtrise du foncier.

Monsieur le Sénateur Jean-Paul Alduy, a proposé la synthèse suivante, à laquelle aucun contributeur ne s'est opposé :

- Il est nécessaire de disposer d'un document intégrant les volets urbanisme, écologie, activité, commerces et déplacements dans une logique de développement durable
- Pour avoir un impact, il est préférable que le document soit opposable.
- La nature du document reste à identifier. En première approche, il pourrait s'agir, soit de SCOT « revisités », soit de document d'une nouvelle nature
- Un dispositif de suivi doit être prévu, afin d'expertiser la réalisation par rapport aux objectifs du document.
- Les questions de la gouvernance et de la pertinence du territoire retenu sont essentielles. La qualité des PLU doit être en outre recherchée, en particulier en élargissant l'assiette de leur élaboration.

Élus locaux

Sylvain Bellion	AMF
Hervé BRUNEL	ADF
Ludovic PIRON PALLISSIER et Christian LALU	AMGVF
Jo SPIEGEL et Philippe SCHMIT	ADCF
Bernard PRETRE	ACUF

Maîtres d'Ouvrage***Promoteurs privés***

Brice GOLFIER	FPC
Dominique de LAVENERE et Isabelle BAER	SNAL
Dominique DUPERRET représentant	UNCFI
Paul PHILIPPOT représentant	UNPI

Opérateurs publics

Laurent THERY	Club Ville Aménagement
Hélène LE RAI, Elisabeth ANTONINI, Aurore LAMBERT	FNSEM
Frédéric PAUL représentant	USH

Financeurs

Philippe DRUART	Crédit foncier de France
Jean-Pierre DECOURCELLE et Blaise DESBORDES	Caisse des Dépôts et Consignations

Opérateurs

Francis CUILIER	CFDU
Pascale POUPINOT et Marcel BELLIOU	FNAU
Lionel CARLI	Ordre des Architectes
Jean-Marie ZELLER	Conseil Supérieur de l'ordre des géomètres experts
Gabriel VIDALENC	Conseil Supérieur du Notariat
André BARBAROUX	FNSAFER

Yves BRIEN FNCAUE

Société Civile, Personnes qualifiées

Eric PRUD'HOMME et Alain MORCHEOINE ADEME

Jean-François GUET CERTU

Cyria EMELIANOFF personne qualifiée

Jean-Pierre TRAISNEL personne qualifiée

Philippe MADEC..... personne qualifiée

Bernard DOBRENKO personne qualifiée

Carole ROBERT et Dominique CHALUMEAUX APCA

État

Sylvain MONTEILLET et Elen LEMAITRE MEDAD (D4E)

Gilbert SANTEL MEDAD (CGPC)

Philippe BAFFERT, Christian CURE, Etienne CREPON, Alice VEYRIÉ DGUHC

Marc GASTAMBIDE DIACT

Marie-Laurence MADIGNIER DGFAR

Emmanuelle PERRIER-ROSIER MINFI (DLF)

Daniel BARNIER et Denis BRUEL DGCL

Pierre POMMELLET DIDOL

Christine PIQUERAS et Carole VEYRAT DAPA

Virginie BATHELLIER DIV

François WELLHOF MEDAD (comité de suivi du Grenelle)

Comité Opérationnel

Jean-Paul ALDUY, Sénateur Président du Comité (pilote)

Michel PIRON, Député Président du Comité (pilote)

Philippe QUEVREMONT	Co-rapporteur du Comité (chef de projet)
Nicolas FERRAND	Co-rapporteur du Comité (chef de projet)
Audrey GLOOR	Assistante technique du Comité

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'écoquartiers 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°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.

- **Réunion thématique n°1 : De nouveaux outils pour la planification territoriale**
(20 février 2008, 13 h 30 à Ségur)

- **Réunion thématique n°2 : Nouveaux outils d'urbanisme**
(7 mars 2008, 14 h 00 à Ségur)

- **Réunion thématique n°3 : Les écoquartiers et les outils opérationnels**
(19 mars 2008, 14 h 30 à Ségur)

- **Réunion plénière n°2**
(16 avril 2008, 14 h 30 à Ségur)

Compte rendu de la réunion thématique

FICHE A : Le 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.** »

Proposition n°1 soumise au COMOP:

*Afin de s'assurer de la pertinence des choix d'aménagement en articulant au mieux les politiques d'urbanisme et de transport, 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.***

L'article L 122-1 du code de l'urbanisme est ainsi 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 ».*

Débat

L'assemblée s'accorde sur « **l'obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction 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** » mais s'interroge sur les détails de cette mise en œuvre.

L'assemblée considère ainsi qu'il faudrait ré-introduire dans la formulation modifiée les termes « et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbaine et desservis par les équipements » qui y figurent aujourd'hui.

Par ailleurs l'OPQU attire l'attention du COMOP sur les régions rurales comprenant de multiples petites opérations qui participent fortement à l'étalement urbain dans la mesure où elles sont moins soumises à la réglementation dans le domaine de l'urbanisme que les « zones importantes à urbaniser » identifiées par le COMOP. Il est ainsi dommageable que les objectifs poursuivis aient été restreints aux territoires soumis à un SCOT alors qu'il aurait fallu l'élargir aux communes dotées de PLU ou de cartes communales. **Il convient donc de préciser ce que le COMOP met derrière le terme « important ».** Un seuil commun au niveau national ne semble toutefois pas être la meilleure solution dans la mesure où la diversité des territoires et des problématiques locales nécessite des méthodes d'action adaptées.

D'autre part, la D4E informe le COMOP du travail en cours d'élaboration pour la mise en place de **critères en termes d'étalement urbain** dans les études d'impact de grand projet d'aménagement qu'elle instruit.

Le ministère de l'agriculture rappelle son attachement à une **évaluation du document en terme de pertes induites en espaces agricoles et naturels**. Ce point sera renvoyé à la fiche D sur la mise en place d'objectifs chiffrés de consommation d'espace dans les documents d'urbanisme et à la fiche C concernant le renforcement du contrôle de légalité et de l'évaluation environnementale.

La FNSAFER a fait remarquer qu'elle regrette que les mesures proposées ne traitent pas le problème de manière plus globale, plus simple et plus opérationnelle par le biais de **zonages durables** pour tous les terrains agricoles¹.

¹ Le Québec a chargé, depuis 1978, une commission de personnalités indépendantes et présidée par l'une d'elles de décider du classement ou du déclasserment des terrains agricoles sur tout le territoire agricole du Québec (5,5 millions d'ha le long du fleuve Saint-Laurent). Ceci permettrait de pallier les lacunes des ZPA et PAEN qui ne sont pas à la hauteur de l'enjeu de protection des terres agricoles aujourd'hui et des études d'impact qui sont chères et de peu d'effet. Cette mesure a attiré l'attention du COMOP mais dépasse le cadre du Grenelle de l'environnement qui privilégie le renforcement du caractère prescriptif du SCOT en terme de protection des zones agricoles et naturelles.

Conclusion proposée en réunion

- Le COMOP valide la proposition de modification du code de l'urbanisme instaurant « **l'obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction 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** » et demande à la DGUHC d'apporter des précisions non juridiques sur le terme « importantes » conformément aux remarques émises par l'ensemble des participants sur la diversité des territoires et l'importance des régions rurales.

Suite à une discussion entre étude d'impact et évaluation environnementale, le ComOp précise la proposition:

- L'étude d'impact devrait être de facto incluse dans l'évaluation environnementale quand le document ouvrant à l'urbanisation requiert une évaluation²,
- Lorsque le document n'est pas soumis à évaluation environnementale, l'étude d'impact liée à la modification du document devrait être autonome.

Dans les deux cas, les critères évoqués par le COMOP devront être pris en compte.

- Suite aux remarques de l'assemblée, le COMOP signale que l'élément « et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements » doit bien apparaître dans le texte de loi.

² La liste exhaustive des documents soumis à l'évaluation figure dans le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 codifié en partie aux articles R121-14 et suivants du Code de l'Urbanisme

FICHE B : Le renforcement du rôle du SCOT

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 constituer³ « **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 ».

Proposition n°2 soumise au COMOP:

*Dans la pratique, une bonne partie des possibilités ouvertes aux SCOT ne sont pas utilisées et nombre de SCOT se limitent 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 ?

Enfin, 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

³ L'emploi de citations entre guillemets dans ce texte renvoie à l'engagement n° 50 du Grenelle de l'environnement.

périurbaines non intégrées à un SCOT pourraient être considérées à l'occasion de l'élaboration de ces critères

Débat

L'assemblée s'accorde sur le fait que les SCOT constituent déjà un outil puissant et parfois méconnu de la part des acteurs de la planification et qu'il convient, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, de faire preuve d'une plus grande **pédagogie** vis-à-vis des utilisateurs de ce document, ainsi que de **réécrire éventuellement certains articles du code de l'urbanisme qui pourraient être abscons**

L'engagement 50 prévoit de « **généraliser les SCOT aux zones sensibles** », le COMOP invite dans ce cadre le MEDAD à préciser le terme *zones sensibles* et à faire l'inventaire de ces territoires ne faisant pas l'objet d'un SCOT et sur lesquelles il conviendrait de généraliser cet outil, qui doit rester à l'initiative des élus.

En effet, les participants rappellent que le SCOT doit rester à l'initiative des intercommunalités et qu'il convient de bien définir l'intervention de l'Etat, y compris dans les zones où cela semble justifié. La FNAU se déclare favorable à cette généralisation des SCOT sous réserve qu'ils interviennent sur un périmètre suffisamment large pour rester cohérent avec les enjeux de développement du territoire. Enfin, l'AMF attire l'attention de l'ensemble des participants sur le fait que certains territoires, notamment ruraux, ne sont pas encore prêts à accueillir un tel document d'urbanisme.

La mise en œuvre de cette généralisation doit faire l'objet d'instructions aux préfets qui apprécieront localement les moyens adéquates pour conduire cette action.

Conclusion proposée en réunion

Le COMOP demande au MEDAD d'accentuer 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 ainsi que de réécrire éventuellement certains articles du code de l'urbanisme.

Conclusions proposées par les rapporteurs

- Suite aux remarques émises en réunion, les rapporteurs proposent a posteriori les conclusions suivantes :
 - Le COMOP propose de retenir la **définition suivante** pour les zones sensibles: « territoires soumis à des pressions d'urbanisation de toute nature » conformément à la proposition de l'association FNE et **demande au MEDAD de faire l'inventaire de ces territoires ne faisant pas l'objet d'un SCOT, afin de définir des critères détaillés et de préciser la procédure à suivre pour généraliser cet outil en zone sensible à travers la rédaction d'une circulaire aux préfets pour inciter les zones non couvertes à se doter d'un SCOT et l'instauration de concertations locales avec les élus pour l'élaboration des périmètres de SCOT.**

Proposition n°3 soumise au COMOP:

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.*

Débat

Quelque soit l'option retenue in fine, les participants s'accordent à souligner l'importance d'un **renforcement du caractère opposable du SCOT** ainsi que de ses **liens avec le PLU**, même si plusieurs interrogations subsistent au sujet :

- **du rôle de l'Etat et des moyens** mis à sa disposition pour vérifier la compatibilité et pouvoir assurer le suivi de la mise en oeuvre du SCOT. Ainsi certains participants s'interrogent sur le

bien fondé d'une appréciation de fond par l'Etat de la compatibilité entre deux politiques locales d'aménagement et d'urbanisme ou de la pertinence d'un périmètre retenu par une intercommunalité. Les élus compétents devraient être les premiers juges de la compatibilité entre documents de planification de niveaux différents. De même, le juge administratif a-t-il la capacité de déterminer au fond la compatibilité d'un PLU avec les objectifs du SCOT qui s'y appliquent ? Enfin, une partie de l'assemblée doute des capacités futures de l'Etat à se doter des moyens nécessaires pour juger au fond de telles compatibilités. De cette double interrogation découle la notion de « porter à connaissance » communautaires que le COMOP aborde ultérieurement

- de la portée que le COMOP souhaite confier au **SCOT à savoir si celui-ci doit rester un document d'ordre stratégique assez général ou au contraire renforcer son caractère normatif réglementaire** afin de faciliter sa transposition aux documents hiérarchiquement inférieurs. En effet, certains participants considèrent que l'introduction d'aspects réglementaires ou pré-opérationnels dans les SCOT comporte le risque d'en faire des super-PLU comme l'avaient été, en leur temps, les schémas directeurs avec tous les **risques de contentieux et la lourdeur structurelle** que cela comporte. L'assemblée penche plutôt pour un maintien de l'équilibre actuel SCOT / PLU.
- de la complexification de l'application locale du droit de l'urbanisme, notamment par l'introduction de **certain éléments sensibles du PLU qui devront être mis en compatibilité dans des délais inférieurs aux 3 ans actuellement prévus par la loi (12 à 18mois)**, allant à l'encontre de sa bonne application par les acteurs de la planification.

Conclusion proposée par les rapporteurs

- Le COMOP retient la possibilité de **réduire le délai de mise en compatibilité du PLU pour certains éléments ponctuels (zones à densité minimale d'une part, zones de protection agricole ou naturelle, d'autre part)**

Le COMOP ne retient pas la proposition qui consisterait à *prévoir dans la loi que les règles du PLU qui sont contraires aux SCOT cessent de s'appliquer passé un délai relativement court*, qui introduirait une complexité supplémentaire non négligeable.

Les rapporteurs proposent cependant d'ajouter à cette conclusion conforme aux observations émises en réunions une éventuelle règle complémentaire, concernant les zones à densité minimale prévues par le SCOT, qui consisterait à bloquer dans ces zones toute construction en cas d'incompatibilité entre le SCOT et le PLU, au-delà du délai réglementaire (raccourci) pour la mise en compatibilité du PLU. Ainsi, en cas d'incompatibilité entre le SCOT et le PLU, le SCOT ne se substituerait pas au PLU, ce qui était la critique principale formulée en séance au regard de la proposition initiale (le niveau de détail du SCOT ne lui permet pas d'instruire les demandes de Permis de Construire).

- Afin de faciliter le jugement de la compatibilité entre deux documents de planification locale, le COMOP propose de retenir la notion de « **porter à connaissance** » communautaire qui sera présentée en proposition n°5.
- Imposer sous astreinte à une commune de modifier son PLU ne paraît pas être la solution préférable et cette idée n'est pas soutenue par le COMOP
- Les SCOT ne pourront pas comporter d'indications de **COS** sur le territoire qu'ils couvrent, comme pouvaient le laisser penser les documents antérieurs, mais de **densités minimales** sur certaines zones précises.

Proposition n°4 soumise au COMOP:

*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.*

Débat

L'établissement d'une argumentation quant à la compatibilité entre les PLU et leur SCOT support incluse dans le rapport de présentation du PLU au moment de son élaboration satisfait l'ensemble

des participants. De même que l'**inscription dans le projet de PADD du PLU communal d'un « projet de territoire ⁴ »** qui, dans une démarche plus ascendante, permettrait à la commune de rappeler son ambition de mettre en œuvre les orientations du projet de territoire du SCOT. L'APCA souhaiterait que l'agriculture figure comme une composante à part entière de ce projet dans la mesure où elle participe à la fois à la préservation des ressources naturelles, au maintien des paysages et contribue à fournir une alternative aux zones commerciales.

Conclusion proposée en réunion

Le COMOP retient cette proposition n°4 et confirme l'opportunité de faire figurer un volet agriculture au sein du « projet de territoire ».

Proposition n° 5 soumise au COMOP:

*Dans l'article L 121-2, «l'État veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national. Le préfet **porte à la connaissance** des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. [...] il fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel», **il n'est nullement fait mention d'une responsabilité de l'État de porter à connaissance les documents de planification ou de programmation élaborés par d'autres collectivités publiques.** Cet article pourrait être complété en stipulant qu'il **appartient aux collectivités publiques compétentes de porter à connaissance d'une autre collectivité publique les documents pertinents de planification et de programmation.***

Un article réglementaire pourrait compléter ce dispositif en stipulant que la collectivité publique compétente doit préciser les critères sur lesquels elle jugera que les documents de portée inférieure sont compatibles avec les documents pour lesquels ils sont compétents et sur lesquels elle fondera son avis au titre de « personne publique associée ».

Il conviendrait également de mieux lier juridiquement les portés à connaissance de l'État et son avis sur les projets de documents arrêtés, ce que ne manque pas de faire le juge.

En cas de divergence d'appréciation entre collectivités, la commission de conciliation prévue à l'article L 121,6 serait saisie. Si la conciliation échoue, il appartiendrait aux protagonistes de saisir la juridiction compétente.

*Ainsi, le COMOP pourrait proposer l'introduction dans le PADD du PLU communal « **d'un volet projet de territoire** » qui 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*

⁴ Par exemple de SCOT

des PLU les « objectifs (chiffrés) de réduction de la consommation d'espace » et les « indicateurs dédiés » de développement durable à intégrer dans les SCOT.

Débat

Cette proposition suscite des remarques venant de l'assemblée sur le fait que le préfet puisse émettre un avis formel sur la compatibilité entre documents de planification ou de programmation de portées différentes, c'est à dire sur la compatibilité entre deux politiques locales d'aménagement et d'urbanisme, d'habitat et de transport.

Conclusion apportée en séance sur ce point

- Le COMOP constate un **accord général sur la proposition faite à l'assemblée**. On peut penser que la démarche de porter à connaissance liée à des critères d'appréciation de compatibilité entre documents renforcera la cohérence entre documents et par conséquent la cohérence entre politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme, de transports et d'habitat ce qui est un des objectifs du Grenelle.
- Le dispositif pourrait de même **s'appliquer à d'autres documents** relevant de la compétence des conseils régionaux (Plan Régional pour la Qualité de l'Air et Schéma Régional des Transports par exemple qui doivent être pris en compte dans les PDU) ou de conseils généraux (Plans Départementaux d'Accueil des Personnes Les Plus Défavorisées qui doivent être pris en compte dans les PLH). A cet égard, il conviendrait d'établir la liste complète de ce type de documents et d'en préciser le statut, y compris pour le schéma Départemental d'Équipement Commercial'.

Débat complémentaire

La majorité des participants a estimé que le débat sur le **renforcement, la facilitation et l'incitation aux PLU communautaires** devait être abordé dans le cadre de ce COMOP dans la mesure où cela constitue une échelle d'action plus pertinente que le territoire de la commune pour la transposition des documents de programmation opérationnels que sont les PDU et les PLH. Ainsi l'ADCF estime que **l'élaboration du PLU sous maîtrise d'ouvrage communautaire doit être fortement encouragée** et qu'il convient de ne pas discriminer les communautés d'agglomération et les communautés de communes sur le champ de compétence PLU. Le PLU communautaire n'est pas aujourd'hui et ne doit pas devenir une préoccupation exclusivement urbaine.

L'ADCF reste cependant prudente, compte tenu de la diversité des contextes locaux, vis-à-vis des propositions qui viseraient à rendre systématique le transfert à la communauté de la compétence PLU.

Conclusion proposée par les rapporteurs pour le débat complémentaire

- Encourager le **transfert des compétences d'élaboration des PLU vers les communautés d'agglomération** (à l'instar des communautés urbaines) permettrait de faciliter la cohérence avec les politiques de planification sectorielle et avec les cadres de programmation notamment de l'habitat ou de zones d'activités.
- Pour des EPCI moins intégrés, **les PLU intercommunaux ou des PADD intercommunaux pour les PLU** pourraient être incités et l'avis des EPCI sur les PLU pourrait être renforcé par le biais du « porter à connaissance » communautaires nouvellement institué.
- Dans l'immédiat, les communautés d'agglomération pourraient être encouragées à élaborer un **schéma de secteur ayant valeur de PADD communautaire** afin de traduire les orientations du SCOT.

Proposition n°6 soumise au COMOP:

*Une **évaluation environnementale 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.*

Débat

Les participants s'accordent sur la nécessité d'un **renforcement de l'évaluation environnementale des SCOT et d'une clarification des méthodes et indicateurs à employer**, qui vont dans le sens de la directive « plans et programmes » récemment transposée dans le droit français.

Conclusion proposée en réunion

- Le COMOP retient sa proposition sur l'évaluation environnementale des SCOT
- Le COMOP revient dans la partie de la discussion sur le « **contrôle de légalité** » sur les critères et les indicateurs retenus pour cette évaluation.
- Il conviendra d'intégrer des **critères d'évaluation du coût des aménagements prévus par le SCOT**, notamment en terme d'infrastructures de transports à réaliser pour accompagner le développement du territoire, soient intégrées à cette évaluation du SCOT.

Proposition n°7 soumise au COMOP :

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.

Débat

L'ensemble des participants est convaincu de l'utilité d'une **clause de rendez-vous d'évaluation du SCOT** sur la base des critères proposés par les rapporteurs instituant la présentation d'un rapport sur **l'évolution du territoire par rapport au PADD et aux ambitions du SCOT, tous les 3 ans devant les conseils municipaux.**

Conclusion proposée en séance

- Le COMOP retient la mesure proposée sur l'instauration d'une clause de rendez-vous d'évaluation du SCOT
- Cette mesure pourrait être étendue au PLU, dont l'avancement du projet pourra être débattu tous les 2 ans afin de statuer sur un besoin éventuel de révision du document, a également reçu l'accord des participants.

Proposition n°8 soumise au COMOP :

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 édictent 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 de manière concomitante. 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).

Débat

Si l'imposition d'une densité minimum autour des gares⁵ avec droit de délaissement pour les propriétaires recueille l'accord des participants sur le principe, certaines interrogations sont toutefois formulées sur le **caractère trop prescriptif** que ce type de mesure pourrait conférer au SCOT⁶. Plusieurs participants sont par ailleurs intervenus, au cours du débat portant sur cette proposition pour intervenir au sujet de la récupération des plus values créées par les investissements publics ou par la conversion en terrain constructible d'une parcelle auparavant inconstructible. Il devra en outre être précisé la façon dont doit être envisagé la mesure de la densité, et la définition précise des zones situées « autour des gares ».

FNE estime que le COMOP manque d'ambition sur cet aspect et souhaiterait que la **mise en oeuvre d'outils opérationnels comme le droit de préemption urbain soit rendue obligatoire dans ces secteurs** notamment en cas d'investissement lourd de la part de la puissance publique.

Conclusion proposée par les rapporteurs

- L'imposition d'une densité minimum autour des gares est retenue par le COMOP. La traduction opérationnelle de ces zones de densification environnementale (ZDE) serait également identifiée au niveau du PLU.
- La **mise en oeuvre d'outils opérationnels comme le droit de délaissement ou de préemption urbain pourrait être une condition du soutien public apporté par des financeurs (Etat ou Région) des gares ou des transports publics correspondants dans ces secteurs** notamment en cas d'investissement lourd.. La mise en oeuvre systématique de tels outils pourrait en effet poser problème, notamment en cas de gare implanté dans un tissu urbain ancien.
- Toutes les **suppressions de règles malthusiennes** proposées ont été approuvées par le COMOP et il conviendra de limiter les dérogations accordées aux acteurs locaux et qui représentent un élément majeur dans le processus urbain observé.

⁵ Les ports ont également été évoqués comme pouvant être à l'origine de zones de densification

⁶ Par analogie avec la relation SCOT/PLU, la DGCL rappelle que le Conseil d'Etat a récemment décidé que les DTA n'avaient pas à intervenir dans le champ de compétence des documents hiérarchiquement inférieurs

- La réflexion sur la **récupération des plus values** a attiré l'attention du COMOP et sera débattue lors de la réunion du 7 mars ayant pour thème la réforme de la fiscalité.

Proposition n°9 soumise au COMOP:

*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.*

Débat

L'ensemble des participants est favorable à ce que **les SCOT puissent imposer des projets urbains d'ensemble sur des secteurs stratégiques à fort investissement public préalablement à l'ouverture à l'urbanisation (autour des gares, aéroports, diffuseurs autoroutiers) afin de renforcer le lien entre SCOT et procédures d'aménagement.**

Conclusion proposée en séance

- Le COMOP retient la proposition sur l'imposition d'un **projet urbain d'ensemble autour des nouvelles infrastructures comme les gares**

Proposition n°10 soumise au COMOP:

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-Bas⁷ 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.*
- ***D'imposer des contraintes architecturales, paysagères, de stationnement, d'énergie, de constructions...***

⁷ 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.

Débat

L'idée de permettre au SCOT d'imposer des contraintes environnementales à toute création de nouvelles zones commerciales d'une certaine taille satisfait partiellement l'ensemble de participants qui souhaitent prolonger le raisonnement à des horizons plus ambitieux. Ainsi FNE propose d'inclure aux côtés des implantations commerciales que le COMOP propose de subordonner à la présence d'un certain type de desserte (en favorisant le transport en commun), **aux équipements sportifs, les activités industrielles, les pôles logistiques et les zones d'activités**. L'AMF souhaite que nous élargissions ces réflexions aux zones situées en limite de ces implantations commerciales où le développement anarchique participe grandement à l'étalement urbain observé aujourd'hui. Pour limiter les effets de bord, l'AMF propose ainsi que **l'ouverture à l'extension de zones commerciales ne soit possible que si l'EPCI territorialement compétent est suffisamment peuplé**.

De même, la FNE rappelle qu'elle avait proposé que les **permis de construire pour la création d'entrepôts et de zones logistiques soient délivrés par l'Etat**, et que la délivrance des permis de construire au niveau communal et départemental revienne à une compétence intercommunale.

Propositions de conclusion des rapporteurs

- Le COMOP retient la proposition 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 et étend le spectre des activités commerciales concernées aux équipements sportifs, les activités industrielles, les pôles logistiques et les zones d'activités.
- Le COMOP retient la proposition portant sur **l'extension de zones commerciales qui serait subordonnée au fait que l'EPCI territorialement compétent soit suffisamment peuplé**
- Le COMOP propose que les permis de construire pour la création d'entrepôts et de zones logistiques puissent relever d'une compétence intercommunale après accord de la commune concernée.

Proposition n°11 soumise au COMOP :

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 m² 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.

Débat

La **diminution des seuils d'opposabilité directe du SCOT** satisfait les participants qui alertent toutefois le COMOP sur le danger d'un SCOT trop prescriptif, potentiellement source de nombreux contentieux.

Conclusion proposée en séance

- Le COMOP retient en l'état la proposition n°11

Proposition n°12 soumise au COMOP:

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 éco-quartiers 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.

Débat

L'introduction dans les SCOT des zones avec critères de performance énergétique, de réduction des émissions de gaz à effet de serre est approuvé par tous à une réserve qui est que, pour des questions d'échelle et de pertinence, ces zones soient identifiées à l'échelle du PLU avec la possibilité pour le PLU d'imposer des normes environnementales aux bâtiments⁸, permettant ainsi de faire le lien avec les éco-quartiers. Il est à noter que de telles dispositions relèveraient cependant actuellement du code de la construction.

Conclusion proposée en séance

- Le COMOP retient la proposition modifiée qui est de permettre aux PLU d'imposer dans des zones particulières, des niveaux de performance énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre

Proposition n°13 soumise au COMOP:

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

⁸ A la demande de l'ADCF, le COMOP prendra connaissance des études menées par le GRIDAUH démontrant la difficulté d'adopter une telle mesure.

l'aménagement du territoire (contrats d'agglomération, contrats de pays, etc...). Assurer un cohérence programmatique entre le SCOT et toutes les politiques contractuelles ou de programmes d'habitat, de transport, d'économie, d'environnement conduite par les EPCI, mais aussi par les Régions, les départements ou l'Etat renforcerait la portée du SCOT.

Débat

Le **rapprochement des outils de planification et de programmation territoriales** satisfait l'ensemble des participants qui y voient un moyen de renforcer la portée du SCOT ainsi que ses liens avec les moyens de levier financier.

La FNAU voit un enjeu considérable dans le renforcement du lien entre les documents de planification territoriale et les **contrats d'axe ou de gare** qui instaurent des engagements entre les structures qui financent et celles qui gèrent le droit des sols et la planification. Cela va de plus dans le sens d'une diversité, demandée par la FNCAUE, des outils mis à la disposition des collectivités afin de ne pas se cantonner à une approche purement réglementaire et législative.

Propositions de conclusion des rapporteurs

- Le COMOP retient globalement l'idée de rapprocher **les outils de planification et de programmation territoriales**
- Suite aux réactions de l'assemblée en cours de réunion, les rapporteurs émettent la proposition a posteriori suivante : **les engagements financiers des collectivités pourraient être assujettis à la compatibilité de leurs documents d'urbanisme avec le SCOT**. Cette mesure obligerait la collectivité à justifier de la cohérence avec les orientations du SCOT pour être éligible à un certain nombre de financements. (à l'instar de ce qui se fait pour les SAGE, cf L212_5-2 2ème alinéa du code de l'environnement)
- Le PLU pourrait être complété par un document plus programmatique (ex: contrat local d'urbanisme) **portant engagement contractuel entre EPCI et les communes sur la mise en œuvre de politiques communautaires et communales** (programmation de logement ou d'espaces d'activités, renouvellement urbain de quartiers, ...).

Proposition n°14a soumise au COMOP :

Une meilleure cohérence devrait être trouvée en rapprochant les différents documents (SCOT, PDU, PLH, SDC,...). Deux situations peuvent être rencontrées, selon qu'un périmètre unique est possible (SCOT, PDU, PDH) ou non :

*Cas d'un périmètre unique : 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 et à l'urbanisme. **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.*

*Cas de périmètres différents : 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 le PADD**. La simplification s'entendrait en termes de délais ou de périmètres (limitation de l'enquête publique aux seules collectivités concernées).*

Débat

L'intégration au niveau du SCOT des éléments de programmation qui figurent aujourd'hui dans les PDU et PLH suscite l'inquiétude des participants pour qui les différences de temporalité et d'échelles de ces documents rend peu souhaitable leur intégration et risque de rendre les documents programmatiques actuels moins opérationnels. Une des solutions proposée par le COMOP pourrait en revanche être de **synchroniser l'élaboration et/ou la révision des éléments de programmation du SCOT avec les phases d'élaboration et/ou de révision des PDU et PLH**, présentant l'intérêt d'améliorer la compatibilité entre ces différents documents, éventuellement soumis à enquête publique simultanée. Poursuivant le même objectif, certains participants voient aussi un intérêt à **rendre obligatoire le SCOT là où le PDU est déjà obligatoire** instaurant l'idée que ces deux documents ne peuvent pas se concevoir indépendamment l'un de l'autre.

La FNAU voit néanmoins dans cette unification des documents de planification urbaine un moyen d'améliorer la coordination entre les documents d'urbanisme et de transport même si elle s'inquiète des nouvelles prérogatives conférées au SCOT qui risquent de trop charger le document. La mise en place d'un **SCOT incluant une programmation en matière de logements et de déplacements** nécessite de trouver un certain équilibre entre un outil suffisamment simple pour rester lisible par l'ensemble des acteurs qui auront à l'utiliser et adaptable aux spécificités de chaque territoire aux enjeux, caractéristiques mode de gouvernance propres. Plusieurs participants s'interrogent sur la **gouvernance** qui pourrait être conférée à un tel outil.

Les rapporteurs du COMOP 9 informent les participants qu'il se mettent en relation avec le COMOP chargé des problématiques du transport urbain pour l'élaboration de mesures concrètes et satisfaisant l'ensemble des acteurs au sujet du rapprochement entre SCOT, PDU, PLH et schémas de développement commercial.

Enfin, selon les participants, l'adoption d'un document unique et du périmètre doit rester de l'initiative des collectivités.

Propositions de conclusion des rapporteurs

- Il convient d'approuver la possibilité de **rendre obligatoire le SCOT là où le PDU est déjà obligatoire.**
- Les rapporteurs des comités opérationnels « urbanisme » et « transports urbains » élaboreront un projet visant à synchroniser obligatoirement un SCOT et un PDU sur les mêmes territoires, chacun de ces schémas continuant de relever d'autorités différentes.
- Il convient de permettre aux collectivités d'élaborer un projet d'un document commun de planification en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et de commerces. La logique retenue associerait alors un schéma global, **étendant la portée des SCOT**, et sa déclinaison dans des documents intégrant la dimension opérationnelle des PLH et PDU. Le COMOP retient ainsi l'idée de permettre aux collectivités d'adopter 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 et à l'urbanisme**, en s'assurant que son élaboration ainsi que ses phases plus fréquentes de révision partielle soient **synchronisées** avec les phases de réalisation et/ou de révision des documents hiérarchiquement inférieurs.
- L'adoption de ce document unique resterait de **l'initiative des collectivités** qui décideront également du périmètre retenu pour l'application d'un tel outil. Seules Des mesures d'incitation en termes de simplification de procédures, d'aide à la réalisation du document ou d'avantages financiers pourraient en outre inciter les collectivités à s'orienter vers l'adoption de périmètres suffisamment étendus.
- Sur les questions de gouvernance, le comité opérationnel invite à une évolution réglementaire du statut des syndicats mixtes SRU détenant des compétences obligatoires (coordination des services, de la tarification et de l'information) et facultatives qui peuvent les rendre à même d'offrir un véritable service unifié. La proposition consisterait à **permettre à un syndicat mixte de transports déjà constitué d'adhérer à un syndicat mixte SRU**, par dérogation à un principe général actuellement établi. Il conviendra de déterminer si le syndicat mixte doit relever d'une logique de superposition ou de substitution. Dans le cadre du Grenelle, ces sujets pourraient être présentés sous forme d'un cahier des charges préliminaire. A plus brève échéance et sans préjuger de la poursuite des discussions, **la faiblesse institutionnelle des syndicats mixtes SRU pourrait être corrigée par le transfert de la compétences élaboration de documents de planification du niveau du SCOT.**

Proposition n°14b soumise au COMOP :

Afin d'accompagner une mise en œuvre plus globale des décisions 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 (« schéma 21 ») comportant une dimension environnementale plus explicite, notamment en matière de transports. 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.

Débat

L'AMF s'oppose à l'idée que « l'élaboration d'un schéma 21 pourrait être imposée préalablement à celle de tout document de niveau inférieur dans les territoires non couverts par un SCOT. » C'est en effet une mesure qui paraît très contraignante pour les communes et qui ne rentre pas dans le mouvement d'incitation à des démarches ascendantes plutôt que descendantes.

D'autre part l'instauration de ce nouvel outil que constituerait le « Schéma 21 » suscite l'inquiétude de l'assemblée sur une nouvelle **complexification de l'application du droit de l'urbanisme à un niveau local** alors qu'il conviendrait selon la plupart des participants de **renforcer les liens entre les documents déjà existants**. Les rapporteurs du COMOP rassurent l'assemblée quant au caractère non obligatoire de ce nouveau document – y compris dans le cas où les périmètres des EPCI compétents en matière de SCOT, de PDU et de PLH seraient confondus – et rappellent que l'élaboration d'un tel schéma resterait de l'initiative de la collectivité. Le Président Michel Piron rappelle qu'il ne faut pas prévoir une complexification de l'application du droit de l'urbanisme, mais qu'une adaptabilité nécessaire à la diversité des territoires couverts par ce droit est une approche préférable. **La question de la gouvernance de cet outil est évoquée.**

Propositions de conclusion des rapporteurs

- Afin de ne pas complexifier l'application du droit de l'urbanisme, l'idée de création d'un nouvel outil voué à unifier les documents de planification urbaine, le Schéma 21, n'est pas retenue par le COMOP.
- Il convient de retirer la proposition qui visait à imposer l'élaboration d'un schéma 21 préalablement à celle de tout document de niveau inférieur dans les territoires non couverts par un SCOT.

Autres points débattus en COMOP

Le présent document rend également compte de débats intervenus en réunion le 20 février, sans qu'une conclusion puisse être à ce stade apportée sur ces points.

Les enjeux relatifs à l'étalement urbain et à la consommation foncière ne se limitent pas aux seules agglomérations et s'étendent **aux territoires, pour la plupart ruraux, qui ne sont couverts par aucun document d'urbanisme**, qu'il convient ainsi d'intégrer dans les réflexions du COMOP. Il conviendrait ainsi selon certains participants de prendre des mesures visant à **affiner les règles en matière d'environnement contenu dans le Règlement National d'Urbanisme (RNU)**, qui s'appliquent encore sur ces territoires, les préfets manquant de directives pour lutter dans ces zones contre l'étalement urbain. Le SNAL met l'accent sur les **limites de l'urbanisme opérationnel** pour la lutte contre l'étalement urbain en rappelant que 67% des maisons individuelles sont aujourd'hui construites sur du diffus pur, c'est à dire hors ZAC et hors lotissement et qu'il faut aller vers le développement de nouveaux outils opérationnels pour accroître l'efficacité des mesures qui pourraient être proposées. L'assemblée précise qu'il convient d'étendre l'ensemble des réflexions menées par le COMOP aux POS dans la mesure où plusieurs communes, notamment rurales, ne se sont pas encore dotées de PLU.

Un point de convergence important de toutes les mesures proposées par cette assemblée réside dans la relation que les collectivités entretiennent avec les intercommunalités. La question qui ressort de manière récurrente de toutes ces réflexions est de savoir si l'on peut clarifier sans hiérarchiser.

Un enjeu majeur de ce travail réside aussi dans le fait qu'il faut **encourager les maires aménageurs et les maires bâtisseurs** dans la mesure où ils constituent le socle de **l'atteinte des objectifs que s'est fixé le gouvernement en terme de construction de logements**.

Certains participants s'émeuvent de l'apparition peu fréquente des **associations dans le processus d'élaboration des documents de planification**. Il conviendrait pourtant de faciliter **l'association du public**, au sens de la directive plans et programmes, à l'élaboration de ces documents d'urbanisme. Les **conseils de développement**, en tant que représentation de la société civile, pourraient aussi par exemple être étroitement associés à l'élaboration des SCOT, à leur suivi et à leur évaluation. FNE propose à ce sujet la définition de sanctions fortes pour le refus d'application convenable des dispositions légales en matière de participation avec abaissement des seuils prévus dans le décret de 1986 (R300-1) et encouragement financier au développement de la gouvernance urbaine citoyenne (SCOT, Chartes, PLU, PDU, PPA, PPR, Agendas 21, etc...). Les modalités d'élaboration des SAGES pourraient également être considérées.

La **modification des code l'environnement et de la construction** suite aux conclusions prises par ce COMOP mérite d'être étudiées au regard de l'applicabilité de certaines mesures.

Fiche C : LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DE LÉGALITE EN MATIÈRE 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 ».

Proposition n° 15 soumise au ComOp:

Le cas d'un éventuel déséquilibre en défaveur de l'environnement, relève logiquement de la procédure d'évaluation des « plans et programmes », prévue par la législation communautaire en application.

En complément d'un renforcement du contrôle de légalité stricto sensu, il pourrait 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.

Débat

La proposition des rapporteurs porte moins sur un renforcement du contrôle de légalité tel qu'il existe que sur un appui sur la directive « plans et programmes » afin de bien évaluer les dimensions environnementales dans les SCOT ou PLU d'une certaine ampleur. Car, comme le rappelle la DGCL, de manière générale le « contrôle de légalité » dans les documents d'urbanisme est déjà prioritaire depuis 1983⁹ et a été réaffirmé au fil du temps¹⁰. G. Santel souligne, pour le MEDAD/CGPC, que si le déféré est peu pratique, il permet le respect de la loi et non des seules procédures. Selon Le Conseil Supérieur du Notariat, ce procédé « fonctionne » pourtant bien en France, l'accès aux tribunaux est relativement aisé et de nombreux acteurs (dont les associations) peuvent saisir un juge administratif, s'ils estiment qu'il y a un déséquilibre ou une inégalité au sein des documents d'urbanisme.

⁹ Circulaire du ministère de l'Intérieur du 22 juillet 1982 relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, précisant les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle de légalité en général et le déféré préfectoral en particulier.

¹⁰ La circulaire du ministère de l'Intérieur du 29 juillet 1993 relative à l'exercice du contrôle de légalité, réaffirme le caractère fondamental du contrôle préfectoral et oriente l'action des préfetures en ciblant les domaines de contrôle jugés prioritaires (urbanisme, marchés publics et fonction publique territoriale).

Par contre, l'assemblée s'accorde sur le bien fondé du renforcement de **l'évaluation environnementale** des projets de SCOT (ou de PLU d'une certaine taille) par leur maître d'ouvrage, c'est-à-dire la collectivité locale compétente ; mais souligne par la voix de la FNAU que nous n'avons, pour l'heure, que peu de recul sur l'évaluation environnementale des SCOT, ce qui pose un certain nombre de questions :

- Quelle définition donner à une « gestion économe de l'espace ? »
- Comment le préfet ou les services locaux de l'Etat, en tant que représentants d'une autorité environnementale indépendante, peuvent-ils formuler leur avis sur cette question ?
- Se pose également la question des indicateurs à utiliser lors de cette évaluation :

- Est-on en capacité d'évoluer vers un indicateur tel que celui de l'« empreinte écologique¹¹ » ? Par ailleurs et afin d'assurer la qualité des documents d'urbanisme, particulièrement ceux des petites communes qui ont, par définition, peu de moyens (financiers et logistiques), il est suggéré que la collectivité territoriale exige un certain niveau de compétences au moment de l'élaboration des SCOT ou PLU, en identifiant les urbanistes répondant au mieux à la création de ces documents, en fonction du contexte local.

La Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnemental (D4E) met en garde le Comop afin de ne pas tomber dans le travers d'une trop grande normalisation de l'évaluation environnementale. Cette dernière ne doit pas devenir un exercice restrictif, mais plutôt être vue comme un outil d'aide à la décision adapté à chaque territoire et qui pourrait faire l'objet d'un suivi. (cf les clauses de rendez-vous des SCOT).

Conclusion apportée en séance

- | |
|---|
| <p>□ Il apparaît donc nécessaire au ComOp de mieux définir ce que sera l'évaluation environnementale, par la diffusion d'une méthodologie claire et d'indicateurs précis, qui devraient être intégrés au sein des SCOT ou des PLU concernés. Ces mêmes indicateurs pourraient être mobilisés au titre du suivi des SCOT et des PLU.</p> |
|---|

Fiche D : Mise en place des objectifs chiffrés de consommation de l'espace

¹¹

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** ».

L'engagement n° 72 du Grenelle de l'environnement a prévu, pour lutter contre « **l'artificialisation rapide du territoire, (.../...) facteur majeur de perte de biodiversité** »

- « **d'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). »

Proposition n°16 soumise au Comop

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

- *combiner une approche géographique 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).*
- *limiter au maximum toute nouvelle collecte d'informations susceptible de générer des coûts élevés, et facteur d'irrégularités dans les séries.*
- *favoriser des indicateurs relevant 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 et à ce titre, il est proposé de soutenir la création d'un groupe de travail du CNIS (conseil national de l'information scientifique).

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).

Débat

L'assemblée s'accorde sur le bien fondé de créer des objectifs chiffrés de consommation de l'espace qui pourraient être intégrés aux documents SCOT et PLU dont c'est justement, souligne la FNAU, la compétence de traiter de l'aménagement et de la consommation de l'espace. Cependant, ici encore, on s'interroge sur l'élaboration des « indicateurs dédiés » au calcul de la consommation d'espace. La FNAU avance qu'il serait utile d'être en conformité avec les directives européennes récentes pouvant servir de point de départ à nos réflexions, telles que la directive sur les sols et sur la consommation de l'espace et la directive « INSPIRE¹² ».

Les participants s'accordent, par la voix de G. Santel, sur le fait que « consommation d'espace » et « étalement urbain » ne peuvent être réduits à la seule question, celle de la consommation d'espaces agricoles ou naturels, et qu'une stratégie du MEDAD doit être élaborée en matière d'indicateurs. Selon la FNE, la dimension géographique et la dimension fonctionnelle de l'étalement urbain ont été abordées, mais il ne faut pas cependant omettre sa dimension « topologique ». La FNE note également, qu'il ne faut pas limiter la consommation de l'espace au 'bâti diffus' et à des critères quantitatifs : le qualitatif, la manière d'aménager entrent également en ligne de compte, comme nous le rappelle le problème de l'imperméabilisation des sols qui pourrait faire l'objet d'une régulation (ou d'une limitation par l'usage de coefficients à l'échelle de la parcelle).

Conclusion apportée en séance

- L'assemblée approuve ces propositions, Il apparait en effet qu'il y a un important travail à effectuer sur les indicateurs de consommation d'espace, qui doit, , faire l'objet d'une véritable stratégie à élaborer par le MEDAD et qui ne peut être confié au seul CNIS (conseil national de l'information scientifique).

¹² Cette directive est à l'origine de l'initiative du même nom qui vise à créer une infrastructure d'information spatiale de l'Union européenne visant à mettre en commun et à améliorer la qualité des différentes données géographiques des Etats membres comme les images satellites, les relevés des températures ou les niveaux de précipitations dans le but de mieux concevoir et mettre en œuvre les politiques communautaires dans les domaines de l'environnement, des transports, de l'énergie et de l'agriculture. Elle doit permettre notamment de mieux appréhender des phénomènes tels que les inondations, la pollution de l'air et de l'eau, qui ne tiennent pas compte des frontières nationales.

Fiche E : Le Plan Climat Énergie territoriale, 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** ».

Proposition n°17 soumise au ComOp:

Si la faisabilité technique d'une évaluation quantitative de l'impact des choix de transports associée à des choix d'urbanisme 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)¹³.

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. Un plan climat-énergie territorial est habituellement composé de divers éléments (cf fiche 'D') dont la mise en œuvre obligatoire pourrait éventuellement être envisagée séparément.

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*

¹³ Un objectif de gestion économe du sol et de protection des milieux naturels figure déjà dans cet article.

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.*

Débat

L'assemblée approuve globalement la prudence de la première proposition, qui consiste à attendre les résultats du travail en cours ADEME-DGUHC (été 2008) avant de se prononcer sur l'intégration d'un volet « climat-énergie » dans les SCOT.

Le débat s'organise ensuite sur la question d'une éventuelle obligation de réalisation de PCET (Plan Climat Energie Territoriaux) par les collectivités locales..

Si l'assemblée s'accorde sur la pertinence de la mise en place de PCET, leur mise en application obligatoires poserait la question des référentiels, et de leur adaptation à une procédure rendue obligatoire. Quels sont les référentiels du PCET ? Sur ce point, l'ADEME suggère de se « mettre en attente » et d'observer ce qui va être fait pour ensuite tirer des référentiels et une méthodologie de réalisation. L'exemple des PCET des régions Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées est notamment cité en exemple par la FNE.

Il faudra, à terme, inscrire dans la loi un certain nombre de critères dont les PCET ont besoin pour être définis. Cependant, il ressort globalement de l'assistance et de l'ADEME en particulier qu'il est encore tôt pour définir un certain nombre de ces critères et qu'il serait préférable d'attendre le compte rendu de l'ADEME en la matière.

Une partie de l'assemblée reste dubitative sur la traduction des PCET dans les documents d'urbanisme qui n'auraient, à priori, pas de portée juridique. Les PCET pourraient en revanche s'inscrire dans le cadre des Plans Etat Région (PER) et ainsi se décliner aux différentes échelles du territoire : en les plans climats territoriaux dits 'régionaux' puis en Plan climat 'locaux'. Les critères de performance énergétique pourraient constituer également la déclinaison locale des PCET.

Les PCET ne faisant pas encore l'objet d'une normalisation alors que les Agendas 21 dont ils sont issus, sont eux, plus clairement définis ; l'AMF propose donc de replacer les PCET dans le cadre des Agenda 21. La FNE insiste sur la nécessité de généraliser les PCET. Puisque le Grenelle de l'Environnement réclame une réduction de la consommation d'énergie dans tous les domaines, il faut, à partir de l'analyse des secteurs dans lesquels il existe une marge de progrès, fixer un objectif de réduction de la consommation d'énergie à moins 30 % à court terme et à – 50 % à moyen terme.

Conclusions proposées par les rapporteurs

→ La démarche en cours de la part de l'ADEME et de la DGUHC doit être suivie avec attention, dans la mesure où elle pourrait permettre d'inclure un volet « climat-urbanisme » dans les Scot (orienté sur les transports), à l'échéance du dernier trimestre 2008.

Les conclusions sur les Plans Climat Energie Territoriaux à rendre obligatoires dans les 5 ans sont globalement prudentes : il conviendrait de confirmer le rôle méthodologique de l'ADEME, et de définir les instances (comité de pilotage ?) devant se prononcer, à partir des expériences en cours, sur l'adéquation de la méthode à une procédure à généraliser.

→ L'avis du ComOp 28 « collectivités exemplaires » devrait être sollicité sur ce sujet précis.

ANNEXE 1 **LISTE DES PARTICIPANTS À LA RÉUNION DU 20 FEVRIER 2008*****ELUS LOCAUX***

Charlotte DE FONTAINES, Gwénola STEPHAN, Pierre JARLIER	AMF
Ludovic PIRON PALLISSIER	AMGVF
Philippe SCHMIT	ADCF
Paul ROCUET.....	ACUF

MAITRES D'OUVRAGE***Promoteurs privés***

Brice GOLFIER et Jean-François GABILLA.....	FPC
Dominique de LAVENERE et Isabelle BAER	SNAL
Dominique DUPERRET	UNCMI

Opérateurs publics

Hélène LE RAI et Jean-Marie BERNARD	FNSEM
---	--------------

Financeurs

Jean-Pierre DECOURCELLE et Blaise DESBORDES	Caisse des Dépôts et Consignations
---	---

OPERATEURS

Francis CUILIER	CFDU
Pascale POUPINOT, Brigitte BARIOL, Marcel BELLIOU	FNAU
Gilles INVERNIZZI et Benoît LEPLOMB	AGURAM
Frédéric RAGOT	Ordre des Architectes
Jean-Marie ZELLER	Conseil Supérieur de l'ordre des géomètres experts
Gabriel VIDALENC	Conseil Supérieur du Notariat
André BARBAROUX	FNSAFER
Héloïse BERTHE	FNSEA
Louis CANIZARES	OPQU
Stella STAUB	Club technique des Maîtres d'ouvrage de SCOT

SOCIETE CIVILE / PERSONNES QUALIFIEES / ETAT

Eric PRUD'HOMME	ADEME
Jean-François GUET	CERTU
Cyria EMELIANOFF	Personne qualifiée
Jean-Pierre TRAISNEL	Personne qualifiée
Bernard DROBENKO	Personne qualifiée
Christian GARNIER.....	FNE
Sylvain MONTEILLET et Elen LEMAITRE	MEDAD (D4E)
Gilbert SANTEL.....	MEDAD (CGPC)
Nelly LUCAS, Pierre-Yves GUICE et Carole ANDRÉ	DGUHC
Marie-Laurence MADIGNIER	DGFAR
Lionel BEAUGAD	DGCL
Pierre POMMELLET	DIDOL
Carole ROBERT.....	APCA
Christine PIQUERAS et Carole VEYRAT	DAPA
Marie-Stéphane GUITINE	DIV

COMITE OPERATIONNEL

Philippe QUEVREMONT.....	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Nicolas FERRAND.....	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Audrey GLOOR.....	Assistante technique du Comité
Benjamin BENHARROSH.....	Assistant technique du Comité

Compte rendu de la réunion thématique 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 rapporteurs accueillent les membres du comité, en leur priant d'excuser l'absence de MM. Jean-Paul ALDUY et Michel PIRON, retenus par d'autres obligations. La totalité de cette séance sera consacrée à l'examen d'éventuelles dispositions fiscales à prendre en vue de lutter contre l'étalement urbain, sur la base de propositions préparées par la DGUHC, ou élaborées par une récente mission des conseils et inspection généraux (CGPC/IGE/CGAAER). Les fiches seront présentées par leurs auteurs, qu'il convient de remercier.

L'ensemble de ces questions fiscales ne devrait pas faire l'objet d'une décision immédiate ; les propositions estimées intéressantes devront en effet être en outre examinées au titre de la révision générale des prélèvements obligatoires (RGPO).

Fiche H : Le financement des équipements publics par les constructeurs, lotisseurs ou aménageurs

Cette fiche a été établie (par la DGUHC) en vue de bien informer les membres du COMOP de la fiscalité existante en matière d'urbanisme. Elle n'inclut pas de propositions.

Monsieur Lallement (DGUHC) constate qu'il existe une bonne dizaine de moyens différents pour financer l'urbanisme et relève donc une grande complexité due à une pluralité de dispositifs qui sont mis en œuvre depuis les années 1970.

À titre d'exemple, le Versement pour dépassement du PLD (VD/PLD) représente près de 100 millions d'euros de recettes et c'est pour cette raison que cette taxe est maintenue, tout comme la taxe de la redevance bureau et les autres taxes citées.

Débats

Sur la forme, la FNCAUE trouve que les taxes sont présentées de manière trop synthétique et s'interroge quant à la distinction entre les taxes d'urbanisme et les taxes qui mènent à des politiques publiques plus larges.

La DIDOL estime que la **participation des programmes d'aménagement d'ensemble** (PAE, article L. 332-9 du code de l'urbanisme), pose problème en l'état actuel car elle est tombée en désuétude et devrait être remplacée, avec l'accord de la DGUHC.

Le SNAL note que la participation pour voirie et réseaux (PVR) participe au blocage de l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation. Le coût de viabilité est basculé vers les propriétaires, d'où certaines difficultés pour les aménageurs à facturer les travaux tout de suite.

Fiche I : Mesures prévues par la loi Engagement national pour le logement en matière de fiscalité

Cette fiche a également été établie (par la DGUHC) en vue de bien informer les membres du COMOP de la fiscalité récemment mise en place, en application de la loi ENR (Engagement National pour le Logement). Elle n'inclut pas de propositions.

Au sein de cette loi Engagement National pour le Logement (ENL), deux mesures touchent à la taxation des terrains nus

La première mesure (article 24 de la loi ENL) 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 forfaitaire.

La seconde mesure (article 26 de la loi ENL) vise à rendre aux collectivités territoriales une partie de la plus-value en les autorisant à instituer une taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles.

Débats

Sur **les mesures de la loi du 13 juillet 2006**, la FNSEA considère qu'elles amènent les communes à augmenter leurs surfaces à bâtir. Elles élargissent les terrains et consomment encore plus de surfaces, d'où la demande de la FNSEA de supprimer ces taxes.

La FNSAFER note que les impôts sur le foncier n'ont pour seul effet que d'augmenter les prix du foncier et les revenus des collectivités, et non de libérer du foncier. Elle note par ailleurs, d'une part, que l'impôt sur le foncier non bâti est inéquitable et ne repose sur aucune base économique rationnelle et, d'autre part, que l'empilement des mesures représente un coût de gestion certain. Elle s'interroge donc sur l'efficacité réelle de cet ensemble.

Concernant **l'article 24 de la loi ENL**, codifiée à l'article 1396 du code général des impôts (CGI), prévoyant 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 DIDOL fait deux remarques. La première porte sur le caractère facultatif de cette mesure qui ne devrait pas être facultative mais de droit. La seconde porte sur la valeur forfaitaire allant de 0,50 € à 3 € qui est jugée trop faible, il faudrait, en effet pouvoir l'augmenter jusqu'à 5 € tout en conservant les paliers actuels.

Les représentants des Chambres d'agriculture (APCA) s'ils voient bien l'intérêt de l'article 24 de la loi ENL, posent cependant le problème de l'occupation des terrains taxés quelle que soit leur occupation (bâtie ou par des activités agricoles). Il y a également, un problème

d'affectation de cette taxe puisqu'il semble qu'elle ne soit orientable que vers les communes alors qu'elle pourrait également aller vers des actions visant à favoriser l'agriculture.

Sur **l'article 26 de la loi ENL**, l'AdCF estime qu'avant la création de l'article 26, les outils nécessaires à taxer la rente foncière n'existaient pas et elle estime aujourd'hui logique que la collectivité publique prélève cette taxe sur le gain réalisé par le propriétaire lors de la cession de son terrain. Cependant, l'AdCF s'interroge sur le bon niveau de perception de cette taxe. Peut-être faudrait-il mettre en place des négociations intercommunales car, nous sommes, pour l'heure, loin du niveau optimal de taxation des plus-values.

Le représentant de l'ordre des géomètres experts, insiste sur le fait que la possibilité des communes et des EPCI d'instituer une taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles, par **l'article 26** de la loi ENL, ne s'applique que pendant une durée limitée à 18 ans après quoi les terrains ne sont plus taxés. De plus, pour les terrains constructibles certains nécessitent des frais de viabilisation qui ne sont pas pris en compte.

Conclusions proposées par les rapporteurs

Le Comop prend bonne note des risques de dérive signalés par certains des participants, qui craignent qu'un étalement urbain ne soit indirectement induit par l'application locale de l'article 24 de la loi ENR ; le COMOP appelle à la vigilance sur ce point. Il apparaîtrait cependant délicat de revenir immédiatement sur une mesure fiscale toute récente, prise en faveur d'une des priorités gouvernementales (le logement), avant même d'avoir pu observer sur le terrain la concrétisation des craintes annoncées.

Fiche J : Projet de création d'une taxe sur la valorisation des terrains nus

Rappel de la proposition faite au COMOP

La DGUHC indique que le projet de création d'une taxe sur la valorisation des terrains nus s'inspire de la loi de 1807 relative au dessèchement des marais et sur l'estimation de la valeur des terrains.

Dans la loi ENL, la taxation des terrains se monte à un taux de 6,6 % mais cela n'est pas suffisant, la DGUHC envisage de renforcer ce taux et mène donc une réflexion sur la captation de la rente foncière sur le foncier bâti qui est valorisé.

L'objectif de la mesure évoquée dans la fiche J, serait de libérer des terrains constructibles, d'augmenter les densités dans les zones desservies par les transports en commun et de financer ces mêmes transports.

Il s'agirait donc d'une taxe facultative mise en place à l'échelle d'un EPCI, soit dans le cadre d'une opération reconnue d'utilité publique soit dans le cadre de la modification d'un document d'urbanisme rendant le terrain constructible. Elle serait assise sur la valorisation des terrains nus (plus value latente) et s'établirait à un taux significatif (le tiers de la plus value après neutralisation d'une marge de 10%).

Débats

L'assemblée s'interroge globalement sur l'efficacité de nouvelles taxes à contrecarrer l'étalement urbain et fait part de sa circonspection, notamment par la voix du MEDAD-CGPC qui s'interroge sur la pertinence des mesures en matière de développement urbain (et particulièrement de lutte contre l'étalement).

Dans un contexte où les 36 000 communes françaises définissent leur propre PLU, il remarque également que d'un point de vue politique, la taxation exigible immédiatement poserait un problème d'acceptation sociale qui n'est pas à la hauteur de la mesure.

L'UNPI se demande pourquoi il serait question de taxer les terrains nus alors que le bilan des taxes mises en place par la loi ENL n'a pas encore fait l'objet d'un bilan. Concernant les manières de libérer des terrains, l'UNPI estime qu'une nouvelle taxe ne permettra pas forcément d'atteindre ce but ; d'autre part, les pouvoirs publics ont déjà la possibilité de libérer des terrains et de capter la plus-value par l'expropriation.

L'AdCF s'interroge sur la différenciation entre les terrains nus et les terrains bâtis. Au-delà des périmètres de SCOT, il est nécessaire de construire plus dense et de maîtriser le périurbain lointain. Pour cela, il faudrait de nouveaux outils fiscaux pour être non seulement plus vertueux mais également pour créer une forme de solidarité en décidant qui, de la commune ou de l'agglomération, prélèvera ces nouvelles taxes. Cependant, l'AdCF met en

garde sur les jeux d'acteurs que suscitent ces nouvelles taxes et les disparités entre communes.

La FNSAFER note qu'il n'existe pas de réel contrepoids à l'étalement. Le zonage généralisé des terres agricoles pourrait permettre d'arbitrer la densification. D'autre part, il existe deux sortes de propriétés : le foncier en tant que facteur de production et les terrains patrimoniaux. Si tous venaient à vendre, à qui vendraient-ils ? Quant à la garantie du droit de construire pendant 5 à 10 ans, si elle vient à disparaître suite, par exemple, à un changement d'affectation durant la dite période, comment cela se passerait-il ? Rembourse-t-on les impôts à celui qui les a payés ?

Mr Lallement (DGHUC) répond que ce qui se fait sur les terrains nus ne peut se faire sur le bâti pour qui d'autres pistes sont explorées comme par exemple capter la plus-value au moment où elle est réalisée.

Le SNAL remarque que dans le cadre des règles de non cumul, si la plus-value est latente, le montant des PVR devra être déduit s'il avait été déjà payé. Le SNAL estime également que ces taxes ne permettront pas de contrecarrer l'étalement urbain qui est souvent induit par une volonté politique locale.

La DIDOL pointe du doigt le réel besoin d'outils afin d'enrichir un territoire qui devient constructible et qui permettrait le partage de la plus-value et se prononce favorablement sur les mécanismes de captation de la plus-value qui est nécessaire au financement, entre autres, des transports en commun. Mais la DIDOL met en garde contre un taux de captation trop élevé qui pourrait atteindre les limites de l'acceptable. Il faudrait alors le calibrer de manière fine car l'accumulation d'un impôt sur la plus-value latente et d'une taxation à 33 % n'est pas crédible.

La FNAU répond favorablement aux différentes propositions émises par la DGHUC ainsi qu'à la valorisation du foncier bâti.

Sur la question de l'étalement urbain, la FNAU propose la mise en place d'une taxe sur l'utilisation excessive d'espace. En effet, la maison individuelle répond à un besoin, et les aménageurs et les autorités doivent composer avec cette aspiration de la population française. Il faudrait cependant encadrer la construction de maisons individuelles en passant de 10 à 12 unités par hectares à un minimum de 25/ ha. Ainsi, une taxe pourrait être instituée sur le m² de terrain supplémentaire et une exonération si l'on se situe en deçà d'une certaine taille de terrain.

Une contribution est demandée à la FNAU sur ces points évoqués par ses représentants en séance.

L'OPQU réitère sa remarque exposée, comme le SNAL, lors de la précédente séance concernant la mise en place de documents d'urbanisme de qualité dans les nombreuses

petites communes. De quels moyens doter ces communes pour réaliser des documents de plusieurs milliers d'euros.

Une contribution écrite est demandée au SNAL sur ce point précis.

Conclusion proposée par les rapporteurs

Cette proposition de taxe est fortement controversée, elle ne rencontre pas l'approbation de l'assemblée.

Il pourrait être intéressant, une fois la proposition de la FNAU précisée par la fiche évoquée en séance, d'étudier la possibilité d'augmenter la densité de l'habitat individuel par la voie contractuelle (éco-conditionnalité des aides à la pierre).

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

Rappel de la proposition faite au COMOP

Cette fiche propose d'inciter à la densité et de lutter contre l'étalement urbain en regroupant en une seule taxe (applicable de plein droit) les huit taxes d'urbanisme actuelles. La base de la taxe serait d'une part modifiée en ne reposant plus sur la SHON et d'autre part, ses taux seraient diversifiés en fonction des zones de la commune (pour taxer par exemple les zones les moins bien desservies par les transports en commun).

Débats

L'assemblée approuve l'idée de simplification de la fiscalité de l'urbanisme.

La FNCAUE note cependant l'importance de la séparation de la destination des taxes actuelles, qui ont, par définition, chacune des objectifs différents. Elle insiste également sur l'intérêt de pouvoir fondre l'ensemble des dispositifs fiscaux actuels, en vue d'améliorer le processus de recouvrement.

Sur la question de la liquidation et du recouvrement la FNCAUE se dit en effet favorable à ce dispositif car, en l'état actuel, le système de recouvrement est imparfait. Quant à l'APCA, elle souhaite s'assurer que les bâtiments agricoles soient exonérés de cette nouvelle taxe.

À l'inquiétude du SNAL concernant la suppression de la RAP (Redevance d'archéologie préventive), la DGUHC répond qu'il n'est pas question de ne plus financer l'archéologie. Une taxe unique n'empêche pas chaque département de fixer son propre taux. Pour résumer : se sont l'assiette et le mécanisme fiscal qui sont uniques.

Conclusions proposées par les rapporteurs

Les modifications fiscales proposées sont favorablement accueillies même s'il convient d'être vigilant sur le maintien des destinations des actuelles taxes. Cette mesure de simplification ne contribue toutefois pas à la lutte contre l'étalement urbain (sauf dans l'hypothèse, non débattue, où son montant serait nettement revalorisé).

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

Rappel de la proposition faite au COMOP

Les espaces naturels doivent être considérés comme une source d'externalités positives, et pourtant ils engendrent peu de ressources en direction de la collectivité territoriale qui y consent.

Cette proposition s'inscrirait dans la logique des dotations en faveur des « cœurs de parcs nationul » au sein de la DGF des communes.

La nouvelle dotation s'appliquerait à des espaces naturels dotés d'une protection pérenne et serait calculée au prorata de la superficie de la commune concernée par la zone de protection tout en donnant plus de poids aux territoires soumis à une forte pression foncière.

Débats

Pour la DGCL cette proposition pose problème, un problème d'opportunité puisque la DGF est globale et libre d'emploi. C'est avec la DGF que l'on fait fonctionner les communes et les recettes de la DGF leur appartiennent.

De plus, d'un point de vue technique, toute répartition de la DGF doit reposer sur des données fiables indépendantes de l'évaluation de chaque commune.

Les représentants de l'agriculture se demandent pourquoi les ZAP (zones agricoles protégées) ne seraient pas été concernées par cette mesure et souhaitent qu'elles le soient, au même titre que les PAEN.

Quant à l'AdCF, une DGF sous contrainte lui semble être une vision trop centralisée du système d'incitation. Le « rapport Lambert » est cité comme évoquant la question de consolider les dotations de l'Etat à l'intercommunalité. En alternative à une péréquation via la DGF, l'AdCF propose plutôt d'autoriser dans la loi, le fait que les intercommunalités puissent inclure des critères environnementaux dans leurs versements aux communes.

Une demande de contribution à l'AdCF est demandée sur ce point précis par les co-rapporteurs du COMOP.

Conclusions proposées par les rapporteurs

Le principe de la modulation de la DGF en fonction des espaces agricoles et naturels bénéficiant d'une protection pérenne n'est pas soutenu par la majorité des participants ; il suscite de vives réserves de la part de la DGCL.

Il est en revanche proposé d'autoriser par voie législative la modulation des dotations des intercommunalités aux communes sur les mêmes critères, en y ajoutant les Zones agricoles protégées (ZAP).

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

Rappel de la proposition faite au COMOP

Il est proposé d'autoriser le financement d'acquisitions foncières à l'intérieur des périmètres de protection et de mise en valeur d'espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) par les ressources de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

Débats

L'assemblée admet que les intentions présentées ici sont intéressantes, mais s'interroge sur l'opportunité réelle de la mesure.

La DIDOL se demande pourquoi les PAEN ont été créés en 2005 sans financement correspondant ? Quelle légitimité aurait cette ressource de financer ces espaces ?

D'autres participants, comme l'AdCF, ne comprennent pas la gouvernance du dispositif PAEN qui tend à mettre en opposition deux mondes, rural et urbain. Ce serait, par exemple aux départements de s'occuper des ruraux ? Afin de détendre les marchés urbains, il faudrait ensuite trouver des systèmes pour baisser les prix du logement en 1^{ère} et 2^{ème} couronne afin d'inciter les ménages à s'y installer ?

La FNSAFER s'inquiète que le seul moyen de faire baisser le prix de la terre, semble être d'en prendre à l'agriculture. Le système de zonage en ZAP ou en PAEN n'est pas à la hauteur des enjeux, c'est un réseau de « confettis »¹.

La DGCL pointe du doigt le problème de lisibilité et d'empilement des taxes de fiscalité locales. Si on remanie des taxes, il faut veiller à maintenir les ressources à niveau.

Conclusions proposées par les rapporteurs

Il est rappelé que la lutte contre l'étalement urbain ne doit pas avoir pour effet d'empêcher de construire, mais que l'on peut très bien imaginer limiter la construction dans certaines zones et densifier dans d'autres.

Cependant cette mesure ne reçoit pas un accueil favorable de la part du COMOP.

¹ Postérieurement à la réunion le Ministère de l'Agriculture a souhaité apporter la précision suivante: le dispositif PAEN, s'il est initié par le Conseil Général, l'est au titre de sa compétence d'aménagement rural et de préservation des espaces naturels. Il est l'aboutissement d'une longue concertation impliquant les communes, il n'oppose en aucun cas ruraux et urbains, mais vise un développement de l'urbanisation compatible avec les grands équilibres de ces territoires.

ANNEXE 1 LISTE DES PARTICIPANTS À LA REUNION DU 7 MARS 2008**ELUS LOCAUX**

Sylvain BELLION et Alain ROBY	AMF
Ludovic PIRON PALLISSIER et Christian LALU	AMGVF
Nicolas PORTIER	AdCF

MAITRES D'OUVRAGE**Promoteurs privés**

Bérengère JOLY	FPC
Dominique de LAVENERE et Isabelle BAER	SNAL
Paul PHILIPPOT	UNPI

Opérateurs publics

Laurence COMBE D'INGUIMBERT	USH
-----------------------------------	-----

Financeurs

Jean-Pierre DECOURCELLE.....	Caisse des Dépôts et Consignations
------------------------------	---------------------------------------

OPERATEURS

Francis CUILIER	CFDU
Pascale POUPINOT et Laurent GIVORD	FNAU
Yves BRIEN, Michel ROUSSET et Valérie CHAROLLAIS.....	FNCAUE
Frédéric RAGOT	Ordre des Architectes
Jean-Marie ZELLER	Conseil Supérieur de l'ordre des géomètres experts
André BARBAROUX	FNSAFER
Héloïse BERTHE et Jean-Louis CHANDELLIER.....	FNSEA
Louis CANIZARES	OPQU
Stella STAUB.....	Club technique des Maître d'ouvrage de SCOT
Yves BRIEN et Valérie CHAROLLAIS	FNCAUE

SOCIETE CIVILE / PERSONNES QUALIFIEES / ETAT

Eric PRUD'HOMME et Alain MORCHEOINE.....	ADEME
Jean-François GUET	CERTU

Cyria EMELIANOFF	Personne qualifiée
Jean-Pierre TRAISNEL	Personne qualifiée
Sylvain MONTEILLET et Elen LEMAITRE	MEDAD (D4E)
Gilbert SANTEL et Jean LAFONT	MEDAD (CGPC)
Philippe BAFFERT, Pierre-Yves GUICE, Patrice LIMENT, Nelly LUCAS	DGUHC
Priscilla DE ROO	DIACT
Marie-Laurence MADIGNIER	DGFAR
Estelle FUSELIER.....	MINFI (DLF)
Mélanie VILLIERS, Lucile PREVOT, Eric PIERRAT	DGCL
Jean-Pierre BEYSSON	DIDOL
Christine PIQUERAS et Carole VEYRAT	DAPA
Carole ROBERT.....	APCA
François WELLHOF	MEDAD (comité de suivi du Grenelle)
Emeric BURIN DES ROZIERS.....	MEDAD (comité de suivi du Grenelle)

COMITE OPERATIONNEL

Philippe QUEVREMONT.....	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Nicolas FERRAND.....	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Audrey GLOOR.....	Assistante technique du Comité
Benjamin BENHARROSH.....	Assistant technique du Comité

Compte rendu de la réunion thématique Éco-quartiers (19 mars 2008)

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 Président du Comité Opérationnel Urbanisme, le Député Michel PIRON accueille les participants et présente le déroulement prévu pour la séance, entièrement consacrée aux éco-quartiers. Il remercie les participants du ComOp qui ont activement participé au travail préparatoire à la réunion par l'envoi de nombreuses contributions ; et passe la parole aux rapporteurs qui présentent le concept d'éco-quartier.

Le concept d'éco-quartiers est souvent approché selon une logique technicienne. Or, si l'on se rapporte à l'engagement n°49 du Grenelle de l'environnement et à l'introduction qui le précède, il est bien question de références à l'architecture et au social. Ainsi, les rapporteurs du ComOp proposent-ils une définition large de l'éco-quartier, intégrant les notions de développement durable, de formes urbaines et de mixité sociale. Il est également rappelé que l'étalement urbain est, en partie, dû au penchant des Français pour la maison individuelle. Il ne faut donc pas oublier, dans le cadre d'une réflexion sur les éco-quartiers, de prévoir les aménités et les agréments qui ont contribué au succès de la maison individuelle. Les rapporteurs rappellent les questions posées à l'assemblée dans les documents préparatoires (fiche N), sur lesquelles ils proposent au ComOp de se prononcer :

-
- 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).

Le Président, rappelle le rapport entre l'éco-quartier et l'ensemble urbain dans lequel il se situe et précise que le terme de quartier n'a de sens que s'il est en relation avec ce qui l'entoure. Il est demandé à l'assemblée de se prononcer sur le terme même d'éco-quartier. Il est entendu pour l'assemblée que l'éco-quartier est un quartier durable englobant des notions environnementales, sociales, économiques et de gouvernance.

L'assemblée s'inquiète des **appellations actuelles** sous lesquelles se rangent certains projets qui à l'extrême n'ont d'éco-quartier que le nom ; l'assemblée s'accorde sur l'idée que pour éviter les dérives de certains « labels autoproclamés », il est nécessaire de :

- prendre en compte un minimum de dimension économique et sociale.
- faire participer la **société civile** en amont des projets d'éco-quartier,
- et faire référence au **culturel dans le domaine de l'appropriation par la société civile**

des projets.

En effet, il est noté qu'un éco-quartier ne s'élaborera pas de la même manière dans le sud ou dans le nord de la France, et ceci d'autant plus que ces quartiers sont majoritairement dédiés à l'habitation.

Cependant l'ADEME s'interroge sur la capacité à se donner des repères concrets sur les aspects culturels et sociaux. Philippe Madec, estime que la culture devrait être l'un des piliers du développement durable à la française, qui comprendrait outre l'élément « culture », également l'élément « social ». L'éco-quartier est une pièce de la ville où se jouent des enjeux de la vie quotidienne. Il prône donc un engagement citoyen mais aussi un **soutien à la construction autogérée** et rappelle qu'il ne faut ni se laisser prendre par le tout technique, ni engendrer des quartiers *bobo*. Comme l'OPQU, une partie de l'assemblée s'inquiète du risque d'exclusion d'un « quartier-enclave » par rapport au reste de la ville et du risque de faire passer les critères techniques avant la qualité architecturale.

La construction d'un référentiel

La Caisse des Dépôts précise que pour la construction d'un référentiel, il existe des critères exogènes (desserte d'un quartier par les transports en commun par exemple) et des critères endogènes (diversité des habitants, performances énergétiques élevées...). Pour J.P Traisnel (CNRS), l'éco-quartier peut représenter un outil d'aménagement du territoire, voire de réparation du territoire, en particulier dans le périurbain où l'on pourrait créer des pôles de densité en fonction des transports en commun.

Le SNAL considère cependant que la qualification des éco-quartiers en fonction des transports en commun, favorisera les grandes villes de France et mettra à l'écart les plus

petites communes non dotées en transports de ce type. Ainsi, la réflexion sur ce thème doit se faire en deux parties : une partie réflexion, une partie *management, process* comme c'est déjà le cas dans la démarche « HQE Aménagement¹ » où des équipes pluridisciplinaires mènent une réflexion sur des thèmes environnementaux d'enjeu national arrêtés par la collectivité territoriale.

L'éco-quartier, comme modèle

La DGUHC rappelle que l'éco-quartier n'est pas un objet séparé mais qu'il doit synthétiser plusieurs démarches. On a besoin d'opérations pilotes comme l'illustre l'exemple de Fribourg en Brisgau où un premier éco-quartier, construit sous l'impulsion de la population, a permis de faire connaître au reste de la ville les techniques de développement durable. Il en est résulté un second éco-quartier, beaucoup plus mixte socialement. Dans ce sens, la FNAU rappelle qu'un éco-quartier est un outil de communication et de pédagogie. L'AMF informe les membres du ComOp, qu'un bilan des **premiers éco-quartiers** français est en cours de réalisation et qu'il sera bon de s'y intéresser lorsqu'il sera diffusé. Sur les **initiatives existantes**, la DGUHC rapporte qu'il existe un certain nombre d'initiatives en cours. Suite à un appel à projet lancé en 2003 sur les Agendas 21, quarante projets de développement durable (pas seulement des éco-quartiers) ont été retenus. L'AMF ajoute que les Agendas 21, bien connus des collectivités, et les projets territoriaux de développement durable constituent un cadre de référence et sont des éléments fondateurs de la culture commune du développement durable des territoires².

Sur la question du référentiel, la DGUHC conseille le site <http://www.ecoquartier.developpement-durable.gouv.fr/>.

La labellisation/ normalisation

Le MEDAD met en garde : il ne faut pas raisonner le quartier de manière isolée mais se rapporter aux réalités locales.

Si toute idée de **normalisation** semble pour l'heure à proscrire, on peut, en revanche, décider de labelliser une démarche. (Ex : rédaction d'une charte locale qui pourrait être labellisée au cas par cas).

Selon l'ACUF, le quartier durable c'est autant de la construction que de la réhabilitation. La méthode doit donc être transposable à l'ensemble des villes comme par exemple la charte de Lille Métropole, qui pourrait être adaptée à d'autres villes de France.

¹ Présentée en Annexe 6 de la fiche préparatoire à la réunion.

² Ces thèmes sont également repris par le ComOp 28 « collectivités exemplaires »

Certains membres du ComOp proposent d'utiliser les démarches HQE et AEU (approche environnementale de l'urbanisme) et de les ouvrir à d'autres domaines. M. Madec estime que localement, il faut par exemple utiliser la méthode AEU et l'élargir au domaine social en créant une charte, puis une démarche, et enfin, prévoir une phase d'« observance³ » (pour organiser des retours sur expérience).

Le SNAL propose d'utiliser la démarche « HQE aménagement » qui reprend déjà les démarches HQE et AEU. L'ADEME rappelle qu'historiquement la démarche HQE a connu une phase d'expérimentation avant d'être labellisée.

Il ressort globalement que la normalisation imposée par le haut ne pourrait fonctionner en ce cas et qu'il faut plutôt se situer dans une logique de « *process* ». L'assemblée pense qu'il faut extraire un **noyau dur des grilles existantes** présentées par les rapporteurs.

Sur la question de savoir s'il convient ou non de normaliser la démarche, une partie de l'assemblée estime qu'il faudrait mettre en place une « démarche éco-quartier » qui se déroulerait en plusieurs phases, pour ne pas aller trop vite vers la normalisation.

Dans ce sens, P.A Roche (MEDAD) cite le cas de l'île de la Réunion où, pour constituer un **référentiel commun**, les acteurs établissent eux-mêmes des référentiels et pratiquent l'auto-vérification collective. Ainsi, ils ne sont pas trop normatifs.

Le MEDAD doit rappeler la volonté d'aller vers une **culture commune** pour que l'Etat puisse aider les collectivités qui le souhaitent et ainsi ne pas être prescriptif mais plutôt indicatif.

Une partie de l'assemblée plaide en faveur d'un « cadre commun », c'est-à-dire d'une « charte » qui annoncerait les engagements pris par la collectivité ; ou d'une démarche qui apporterait une culture commune à tous les territoires qui le souhaitent et qui serait moins réductrice qu'une grille normalisée.

Si l'OPQU est plus favorable à la labellisation d'une démarche qu'à la labellisation des éco-quartiers, d'autres comme M. Madec se prononcent plus en faveur d'une charte permettant à une collectivité de s'engager sur des points précis, que sur la labellisation d'une démarche éco-quartier qui s'obtiendrait a posteriori.

Cependant, une autre partie de l'assemblée remarque, à l'instar de la FNSEM, qu'il existe déjà de nombreux éco-quartiers dont le statut est hétérogène (voire même dans certains cas usurpé) et se prononce donc plus favorablement à **des normes**, par crainte qu'une charte soit un prétexte pour certains à s'engouffrer dans une démarche, sans réellement en respecter les principes.

À la question : pour ou contre une autorité validant une démarche, la DGUHC cite le CERTU, se prononçant en faveur de la constitution, au plan national ou régional, d'une

³ L'observance a été préconisée par le Sommet de Montréal en 2005.

instance de certification associant l'Etat, les collectivités, les organisations professionnelles de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et des industriels, les ONG représentant les habitants.

Quant aux appels à projet, la DAF cite l'exemple de l'Allemagne où le gouvernement fédéral se situe dans une logique d'incitation, bien plus que dans une logique de normalisation et conclut que si l'on veut aller vers de la normalisation, il faudra que la norme rapporte quelque chose.

Les représentants de la Caisse des dépôts trouvent que l'on prend le risque de travailler sur des concepts sans être arrimés aux acteurs qui opèrent dans les quartiers en France, comme l'ANRU (Agence Nationale de la Rénovation Urbaine). Les rapporteurs s'inquiètent que l'on s'interroge sur la labellisation ou non d'une démarche alors que les aménageurs privés vont très vite en la matière.

C. Emelianoff répond qu'il faut un certain niveau d'ambition pour ne pas être trop rapidement dépassé par le secteur privé qui s'approprie le terme d'éco-quartier. Pour cela il faut se lancer des paris, faire ce que l'on ne sait pas encore faire. Elle propose une **méthode** dans laquelle on pourrait **inventer des standards** à posteriori, en association avec la société civile.

La politique éco-quartier

La DIACT note que si l'on fait appel aux habitants, il faut également développer une ingénierie qui permette d'encadrer ce genre de démarche. M. Traisnel insiste également sur le besoin d'un accompagnement dans la démarche, par un centre de ressources (soutien en ingénierie et soutien grâce à la création d'une boîte à outils). Sur ce point, la DGUHC précise que les CETE de Lyon et du Sud-Ouest vont mettre en place des équipes capables d'aider et de suivre les collectivités, tout en s'adaptant au contexte local.

M. Drobenko note qu'il faut identifier la **politique publique** qui va porter l'éco-quartier. Pour C. Emelianoff, **la politique d'éco-quartier** ne peut être disjointe de la politique locale et donne l'exemple de la plupart des éco-quartier européens, qui sont souvent adossés aux politiques des Plans Climat. Les approches de type *bottom up* et *top down* doivent être croisées, comme le rappelle J.P Traisnel qui ajoute le facteur temporalité à la question politique des éco-quartier. Il est nécessaire d'inscrire les éco-quartiers dans des temps longs, comme par exemple la programmation des logements à 20 ou 30 ans. Les facteurs temporalité et programmation doivent absolument être pris en compte.

Les freins et blocages

Cyria Emelianoff (Université du Maine) identifie divers verrous face à la réalisation d'éco-quartier que la création de zones franches pourrait résoudre ponctuellement. Pour le reste, elle propose que les villes puissent imposer une éco-conditionnalité à la réalisation de

certaines projets (publics ou privés). De même, les bailleurs sociaux sont souvent dans une impasse financière. Un droit à l'expérimentation pourrait contribuer à résoudre ces difficultés.

La DIDOL estime que la procédure de ZAC et notamment les articles 311.4 et 311.5 du Code de l'Urbanisme se révèle suffisamment souple pour s'appliquer à des démarches de type « éco-projet ». Cependant, la DIDOL note qu'il serait souhaitable de procéder à quelques ajustements. Tout d'abord réaliser une étude d'impact en deux temps : au stade de la création il serait intéressant de réaliser une étude d'impact environnementale, puis plus en aval, réaliser une étude plus conséquente au stade de la délibération approuvant le projet de réalisation.

Pour le SNAL, la réflexion doit se mener au niveau de l'éco-territoire, afin de lutter le plus efficacement possible contre les blocages.

Cyria Emelianoff propose de créer des espaces d'expérimentation, sous la forme de zones franches où il serait permis d'expérimenter des quartiers dont les innovations urbaines ne seraient pas forcément autorisées dans un cadre législatif traditionnel.

Les rapporteurs ont proposé en séance les conclusions suivantes :

Conclusions proposées en séance par les rapporteurs

Le COMOP propose 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 (participation des futurs usagers du quartier durable, par exemple). Cette démarche aurait dans l'immédiat un caractère expérimental, à soutenir sur le plan méthodologique (observatoire, ingénierie d'accompagnement) et à évaluer progressivement. L'engagement de l'Etat serait recherché sur ce point (soutien), ainsi qu'au travers d'un couplage (à définir) avec la politique du logement (éco-conditionnalité).

Il est trop tôt pour se prononcer sur une éventuelle labellisation ou certification externe de ce type de démarche. Le COMOP n'a pas débattu de la gouvernance d'une telle démarche mais a déjà repéré la nécessité concrète de faire rapidement un inventaire détaillé des cahiers des charges ou démarches existantes (qui pourrait par exemple être confié à ANRU-ADEME) et de modifier le code de l'urbanisme sur des points précis (de la procédure ZAC), qui verrouillent actuellement ces expériences.

Par ailleurs, et pour répondre à des préoccupations exprimées de manière forte par une partie de l'assistance, les rapporteurs proposent postérieurement à la réunion de compléter ainsi ces premières conclusions :

Conclusions complémentaires proposées postérieurement à la séance par les rapporteurs

Le COMOP estime aussi qu'un objectif complémentaire doit être poursuivi. Pour limiter les inconvénients des "éco-quartiers autoproclamés", en rapide développement, il convient de mettre en place une démarche de type consumériste, obligeant les promoteurs à publier un noyau minimal d'informations (qui seront nécessairement normalisées: consommation énergétique, par exemple, etc.).

Il serait également opportun d'engager une démarche de définition et de promotion d'un label de type « *HQD-Haute Qualité Durable*⁴ » 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 ne prend pas en compte, par exemple, la lutte contre l'étalement urbain. L'objectif, plus restreint que celui d'une charte mentionnée plus haut, serait de ne pas laisser le concept général d'éco-quartier sans démarche de référence.

L'ensemble de ces conclusions sera à nouveau soumis au COMOP à l'occasion de sa réunion du 16 avril prochain.

⁴ À définir

ANNEXE 1 LISTE DES PARTICIPANTS À LA REUNION DU 19 MARS 2008

ELUS LOCAUX

Gwénola STEPHAN	AMF
Ludovic PIRON PALLISSIER, Christian LALU et Emmanuel HEYRAUD.....	AMGVF
Philippe SCHMIT	AdCF
Bernard PRETRE	ACUF

MAITRES D'OUVRAGE

Promoteurs privés

Bérengère JOLY	FPC
Dominique de LAVENERE et Isabelle BAER	SNAL

Opérateurs publics

Hélène LE RAI, Maud RIVES, Christophe SZCZESNIEWSKI et Clément GUILLAUME	FNSEM
Laurence COMBE D'INGUIMBERT	USH
Jacques PERNELLE	Club Ville Aménagement

Financeurs

Jean-Pierre DECOURCELLE et Blaise DESBORDES	Caisse des Dépôts et Consignations
Martine BOF	Crédit Foncier de France

OPERATEURS

Francis CUILIER	CFDU
Pascale POUPINOT	FNAU
Michel ROUSSET.....	FNCAUE
Lionel CARLI	Ordre des Architectes
Jean-Marie ZELLER	Conseil Supérieur de l'ordre des géomètres experts
Héloïse BERTHE et Jean-Louis CHANDELLIER	FNSEA
Louis CANIZARES	OPQU
Yves BRIEN et Valérie CHAROLLAIS	FNCAUE

SOCIETE CIVILE / PERSONNES QUALIFIEES / ETAT

Alain MORCHEOINE.....	ADEME
Jean-François GUET	CERTU
Cyria EMELIANOFF	Personne qualifiée
Jean-Pierre TRAISNEL	Personne qualifiée

Philippe MADEC.....	Personne qualifiée
Bernard DROBENKO	Personne qualifiée
Elen LEMAITRE	MEDAD (D4E)
Gilbert SANTEL	MEDAD (CGPC)
Emmanuel MOULIN	MEDAD DAF
Thomas GUERET	DGUHC
Marc GASTAMBIDE	DIACT
Marie-Laurence MADIGNIER	DGFAR
Pierre POMMELLET	DIDOL
Carole VEYRAT	DAPA
Pierre-Alain ROCHE.....	CGDD
Emeric BURIN DES ROZIERES.....	MEDAD (comité de suivi du Grenelle)

COMITE OPERATIONNEL

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

Compte rendu de la réunion thématique 7 avril 2008

Nature en Ville Reconquête des centres-villes en déclin La taxe d'imperméabilisation des sols

Le président de séance et co-rapporteur du comité opérationnel-Urbanisme, M. Quevremont, accueille les participants et présente le déroulé de la réunion qui, exceptionnellement, abordera 3 thèmes différents. Le premier est celui de la « nature en ville » en lien avec la sauvegarde de la biodiversité en milieu urbain. Le deuxième thème concerne la « reconquête des centres-villes en déclin ». Enfin, le dernier sujet, plus technique, s'intéresse à « la taxe d'imperméabilisation des sols ».

Une fiche a été réalisée pour chacun de ces thèmes : la fiche O « Nature en ville », la fiche P « Reconquête des centres-villes en déclin » et la fiche Q « taxe d'imperméabilisation des sols ».

Le président de séance propose aux membres du comité de débiter cette dernière réunion thématique par le thème de la Nature en ville.

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.

Ce thème répond principalement à l'engagement n°76 du Grenelle de l'environnement dont la définition est particulièrement large. La « fiche O » de travail préparatoire à la réunion, a été construite sur la base du rapport du Conseil Economique et Social : *La nature dans la ville : biodiversité et urbanisme* et du *Plan d'action urbanisme* de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB).

Dans le cadre de ce premier thème, un expert, Monsieur Philippe Jacob, Responsable du pôle biodiversité à la Direction des espaces verts et de l'environnement de la Ville de Paris, est présent. Le président de séance le remercie d'avoir rejoint le Comité à cette occasion.

En guise de cadrage, le président de séance rappelle que les Français vivent très majoritairement dans des zones d'influence urbaine. La réintroduction de la nature en ville peut être un outil permettant d'infléchir le parcours résidentiel des urbains. Ici, la nature est vue comme un élément de valorisation de la ville dense. Ce thème fait également appel à la « gouvernance » ainsi qu'au « maillage vert », deux concepts qui seront soumis à l'expertise du comité. Il est également rappelé le rôle des documents d'urbanisme, ainsi que les outils qui sont mis en place tels que les parcs urbains naturels ou les jardins partagés ou encore les outils d'aide à la décision.

Philippe Jacob commente le rapport du CES¹ (Conseil Economique et Social). Il explique que bien souvent lorsque l'on touche à l'urbanisme, à la construction ou à l'amélioration d'un quartier, les

¹Conseil Economique et Social-P.Reygrobellet : *La nature dans la ville : biodiversité et urbanisme*

analyses se basent sur des chiffres alors que le CES propose la prise en compte d'un ensemble de dimensions qui peuvent être parfois légèrement antinomiques les unes par rapport aux autres. Lorsque l'on parle d'espaces verts, de réintroduction de ruchers, etc., on peut vite arriver à des discussions stériles entre aménageurs et partisans de la nature en ville.

Sur la question du maillage vert ou de la trame, Ph. Jacob considère que l'immeuble ou le parking peuvent aussi jouer un rôle dans la conservation de la « Nature ordinaire ». Enfin, il note enfin l'absence dans la législation, de la dimension de l'inventaire du patrimoine naturel, qui devrait être à son sens beaucoup plus fort.

Le Président donne la parole à l'assemblée : souhait-elle réagir aux propos de Ph. Jacob et commenter les questions exposées dans la fiche préparatoire ?

Un point n'a pas été abordé dans la fiche préparatoire émerge, il s'agit de la question de **l'adaptation du milieu urbain au changement climatique** (réchauffement en particulier).

A ce propos M. Traisnel (CNRS) insiste sur l'aménagement de la nature en ville comme moyen de lutter contre la chaleur en ville. Ce point est corroboré par le représentant de la DGUHC, M. Gueret, qui insiste sur le fait que la nature est particulièrement précieuse dans ce domaine. Les toitures végétalisées par exemple, participent à la régulation thermique. M. Garnier (FNE) abonde également dans ce sens et explique que dans le cas de vagues de chaleur, il a été relevé des différences de températures de 3C° à 6C° (parfois jusqu'à 10C°) entre une zone urbaine fortement minéralisée de Paris et un parc tel que le Jardin du Luxembourg. Si M. Barbaroux (FNSAFER) juge les murs végétalisés coûteux et peu représentatifs de la nature en ville, M. Gueret estime qu'ils sont très précieux en terme de régulation thermique.

Le représentant des FNSAFER, est globalement d'accord sur les idées proposées (telles que le PNU, les Parcs Naturels Urbains) mais il note également que la réflexion doit se faire à trois niveaux : d'une part l'aménagement global paysager de l'agglomération et de ce point de vu, il regrette que le terme de « paysagiste » ne soit jamais cité dans les documents. Il est vrai que le « paysage » n'a rien de législatif, ni de réglementaire mais le Comité Opérationnel urbanisme n'est pas dévolu exclusivement à faire du normatif. D'autre part, la nature en ville, c'est-à-dire l'approche « parcs et jardins » pour les aspects publics, c'est-à-dire une conception, une organisation et une gestion publique, sauf à concéder cet aspect, ce qui ne semble pas se pratiquer jusqu'ici. Enfin, la nature en zone périurbaine qui est essentiellement assumée par l'a agriculture et la foret ; dans cet espace, l'important est de définir (charte ?) les relations entre agriculteurs et urbains.

Dans ce dernier cas, il faut selon lui, faire plus de pédagogie sur les droits et devoirs de chacun.) . Sur ce point, la DGUHC émet également le souhait de développer des savoirs faire, des formations pour expliciter par exemple, la manière de laisser une place aux espèces animales et végétales dans la construction de nouveaux projets (bâtiments...).

Le représentant de la FNSAFER estime que la gestion par les agriculteurs des terres agricoles périurbaines implique que soit garantie une pérenité du zonage sur des superficies économiquement viables.

Pour la FNE, la **gestion des espaces agricoles périurbains** et des pénétrantes urbaines relève d'une autre échelle. Il faudrait mettre en place des outils fonciers ainsi que des « périmètres d'agglomération » au-delà desquels on protégerait fortement les espaces. Il rappelle également le souhait d'une autonomie en eau et en ressources alimentaires des agglomérations.

La Caisse des Dépôts et Consignations propose au Comité de s'inspirer de Gilles Clément qui a étudié les « jardins en mouvement ». Sur ce point précis, Ph. Jacob considère que l'on peut voir en ville une nature plus spontanée qui participe à son équilibre. On peut créer différents types de nature. La ville aussi peut être une source de biodiversité, contrairement à de nombreuses idées reçues, la ville n'est pas un « trou noir » aspirant toute forme de nature et de biodiversité.

Pour M. Wellhoff, le rapport produit par le CES est ambigu sur les rapports entre l'homme et la nature en ville. Il s'interroge : jusqu'où la nature en ville est-elle ouverte ou non à l'homme ? Il donne l'exemple d'un nouvel espace vert parisien qui est ouvert à tous et qui n'est pourtant pas éclairé la nuit pour des raisons de quiétude de la faune.

Sur ce point, la FNE conseille la lecture de « Sauvages dans la ville² » qui présente l'articulation entre la biodiversité et l'homme.

Le représentant de la DGUHC souhaite quant à lui, aborder plusieurs points :

- L'utilité de la nature en ville pour l'écrêtage des crues, grâce à l'introduction de noues de ruissellement pour la nappe phréatique ;
- la place des animaux domestiques dans la ville, qui doit être gérée ;
- les déchets, qui pourraient également faire l'objet d'une meilleure valorisation (ex : compost pour les déchets d'origine végétale)

Au-delà de la dimension éco-systémique de la biodiversité et de la nature en ville, la FNE met en avant sa **dimension sociale**. Certes, les activités récréatives et les promenades en font partie, mais on peut citer également les activités sociales appartenant à la sphère privée, telles que les activités qu'ont les gens dans leur jardin personnel.

A propos de la sphère privée, le représentant de la FNE note qu'il existe un réel problème au niveau de **l'acquisition des connaissances**. On ne sait pas exactement : « Où est la nature en ville ». Le « cadastre vert » est l'une des solutions qui permet, en allant sur le terrain, de savoir exactement où se trouve la nature en ville. Il faut également comprendre **où sont les sols biologiquement disponibles**, savoir où sont les surfaces perméables afin de connaître les forces, les faiblesses et les dynamiques en place et donc d'avoir une vision du « sens dans lequel évoluent les choses ».

Il rappelle également que la biomasse des villes ne se situe pas exclusivement dans les espaces publics, au contraire, les **espaces privés possèdent de nombreux lieux « verts » porteurs de biodiversité**. La partie publique n'en serait qu'un fragment. Les jardins privés en ville sont extrêmement nombreux, particulièrement au sein de certains îlots.

La question de l'eau

² Muséum d'histoire naturelle

Lorsque l'on évoque la nature, on a tendance à se focaliser sur la faune et la flore. Or la question de l'eau est importante. Sur la méthode, c'est du concret et cette question permet de considérer tous les aspects de la nature en ville. En effet, la plupart de nos villes sont construites au voisinage de cours d'eau qui ont d'ailleurs été particulièrement maltraités depuis la Seconde guerre mondiale, constate M. Guet, qui regrette également de voir des projets d'éco-quartiers se planifier sur des zones inondables ! Il faut laisser ces zones inondables.

Il regrette également le faible nombre de **SAGE** (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) qui concernent les agglomérations. Or ce sont de bons outils qu'il serait intéressant d'utiliser plus largement.

Sur la question des **eaux usées**, la DGUHC note que les systèmes de lagunage ou de plants de roseaux peuvent être une alternative efficace pour leur traitement. Quant à J.P Traisnel, il propose, également pour les **eaux pluviales**, la mise en place de dispositifs aériens qui permettraient de renforcer la **trame bleue urbaine**.

Taxes

Le représentant du CERTU met en lumière la question des **parcs privés fortement taxés** et qui sont par conséquent parfois abandonnés par leur propriétaire. La fiscalité est pénalisante car ces espaces verts porteurs de biodiversité sont déclarés comme parc d'agrément dans le foncier bâti et sont donc fortement taxés.

A ce propos, le représentant de la FNSAFER souhaite revenir sur le projet (non approuvé par le comité) d'une éventuelle taxe sur les plus-values latentes, alors que la véritable plus-value est réalisée à la vente. C'est à ce moment là qu'il faut récupérer une taxe, au moment où le revendeur a de l'argent. **Si on taxe le propriétaire alors qu'il ne vend pas, sur une valeur virtuelle, alors qu'il entretient un jardin, cela sera complètement contre-productif contre la nature en ville, il s'agirait d'une mesure totalement « anti-espaces verts ».**

M. Baffert conseille à ce propos la prudence. Il faut à la fois empêcher la rétention foncière qui favoriserait l'étalement. Il faut déterminer **les zones agricoles**, un article existe déjà en la matière, qui permet de préserver les espaces agricoles et de densifier la ville. De plus, **M. Baffert** constate la méconnaissance de ceux qui font les documents d'urbanisme sur les possibilités ouvertes en matière d'espaces verts en centre-ville. Il y a donc un **fort besoin de méthodologie**, de pédagogie et d'accompagnement des bureaux d'étude ou des élus qui élaborent les plans d'urbanisme.

Remarques générales

La FNCAUE remarque deux pôles distincts qui se dégagent des débats : comment bâtir la ville en intégrant des espaces naturels (eau, soleil, etc.) et comment ré-injecter de la nature en ville. Pour la FNCAUE, il faut s'interroger sur les notions que l'on va transmettre aux générations futures.

De plus, elle constate une erreur d'interprétation possible quant aux motivations du citoyen qui veut un jardin et qui irait en périphérie pour vivre dans une maison avec jardin. Il y a en plus, l'envie d'accéder à la propriété et à l'indépendance, qui ne sera pas complètement palliée par la création de jardins. Le CERTU rappelle qu'il ne faut pas penser qu'en termes d'investissement, il faut également raisonner sur le fonctionnement. Certaines villes possèdent en effet, un fort patrimoine mais qui leur est difficile de gérer (par exemple avec le conservatoire du littoral).

L'ordre des architectes insiste sur le fait qu'il faille garder une vue d'ensemble de la qualité du projet urbain. Le **PADD** doit d'ailleurs précéder le PLU et le SCOT.

L'ordre des Architectes propose ainsi de :

- taxer les villes qui n'auraient pas de PADD, alors que c'est un outil important.
- de diffuser le PADD (pourquoi pas sur internet)

Sur les jardins familiaux ou partagés.

Le rapporteur signale que la proposition de loi relative aux jardins collectifs présentée en annexe 3 a été adoptée en première lecture par le Sénat, le 14 octobre 2003. Il rappelle que cet article vise à infléchir le dispositif actuel, en complétant les dispositions qui obligent les communes qui souhaitent à aménager des jardins collectifs à retrouver une superficie équivalente.

Sur les jardins familiaux, le représentant de la FNSAFER fait remarquer que l'esthétique de ces parcelles est encore souvent loin d'être optimale. Ce n'est pas très beau et il serait plus intéressant, selon lui, de concéder des jardins en ville à des associations de proximité qui, dans le cadre d'une charte contractuelle, s'occuperaient des espaces verts existants avec la participation de bénévoles intéressés, retraités ou autres (et, dans ce cas, en lieu et place des services municipaux qui superviseraient la qualité de l'entretien et pourraient faire de l'animation).

Pour la FNE, le sujet des jardins familiaux pose la question plus générale de la crise des financements publics dans les collectivités territoriales. Il existe une manière d'alléger la note : rendre privatifs certains espaces et les donner en gestion à des associations. Ce qui permettrait quelques économies substantielles. Il demande que toutes les collectivités qui préparent des documents d'urbanisme soient tenues de réaliser un inventaire de leur capital biologique (si possible en associant la population à cette démarche).

Selon **M. Baffert**, le code de l'urbanisme doit comprendre la première partie d'une étude d'impact. Le code de l'urbanisme français est le plus en avance d'Europe sur ce sujet, mais c'est aussi celui qui l'utilise le moins.

Conclusions proposées par les rapporteurs

- Les objectifs généraux énoncés par le conseil économique et social ne sont pas remis en cause par les participants du Comité.
- Certains points complémentaires ont été évoqués :
 - la prise en compte du changement climatique
 - le rôle important des collectivités
 - l'importance de la notion d'aménagement
 - l'importance de l'outil SAGE (schéma d'aménagement et de gestion de l'eau) qui a un effet prescripteur sur les documents d'urbanisme et des SCOT (qui devraient reposer sur un inventaire des milieux remarquables en zone périurbaine).
 - le développement d'outils ou d'opérations de pédagogie et d'accompagnement.

- d'un point de vue fiscal, il faut prendre garde aux plus-values latentes et vérifier qu'elles ne produisent pas de contre effet négatif.

En résumé, il semble qu'il ne faille pas changer fondamentalement l'outillage existant mais plutôt mieux le mobiliser.

La reconquête des centres ville en déclin

(Note de contribution aux travaux de l'ANRU sur l'élaboration d'un programme national de rénovation des quartiers anciens)

Rappel des engagements du Grenelle

- Engagement n°48 du Grenelle de l'environnement: **Un programme ambitieux de reconquête des centres villes en déclin.**

Préambule

Les réflexions portant sur la « reconquête des centres villes en déclin » – engagement n°48 du Grenelle de l'environnement – qui devaient initialement se dérouler après le 16 avril, ont été anticipées suite à une commande de la Ministre du logement et de la ville adressée à l'ANRU sur un thème similaire: l'élaboration d'un programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés. Les réflexions de l'ANRU devront être soumises à la Ministre pour la fin du mois de juin.

Les rapporteurs proposent ainsi que cette réunion thématique soit l'occasion d'**émettre certaines propositions à l'attention du groupe de travail constitué à l'ANRU et de l'alerter sur certains sujets en rapport avec les réflexions menées depuis la mise en place du comité opérationnel « Urbanisme**. Ces éléments seront relayés par le rapport de synthèse de ce comité opérationnel ainsi que par certains de ses participants qui contribuent déjà aux réflexions menées par l'ANRU sur ce thème.

La politique de réhabilitation urbaine menée depuis les années 70, en particulier, grâce aux Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), a montré l'efficacité des dispositifs mis en place et la pertinence du **partenariat collectivités territoriales-Etat-Agence nationale pour**

l'amélioration de l'habitat (ANAH³)-ANRU⁴, pour déclencher chez les acteurs privés des dynamiques de réinvestissement et ainsi améliorer les conditions d'habitat, de cadre de vie tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) mis en œuvre depuis 2004 marque à ce titre une étape d'importance dans l'histoire de la politique de la ville en renforçant de manière significative la démarche de projet et en développant les **outils et les moyens financiers qui permettent 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).

Si les résultats globaux de la politique de réhabilitation urbaine menée depuis plus de 25 ans sont incontestables, **certaines zones spécifiques et facilement identifiables décrochent et le dispositif mis en place peut parfois sembler inadapté pour traiter ces territoires qui regroupent pour la plupart des populations pauvres et fragiles dans les quartiers d'habitat ancien les plus dégradés.**

Le comité opérationnel est donc dans un premier temps invité à se prononcer sur **les éventuels dysfonctionnements et les principaux freins du système actuel dans l'action pour la réhabilitation urbaine et plus particulièrement des centres-villes en déclin.**

Etat des lieux des dysfonctionnements de la réhabilitation urbaine dans les 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** – qui doivent associer compétences techniques et juridiques – peuvent apparaître comme source de dysfonctionnements pour les politiques de réhabilitation urbaine en général.

Ceci renvoie à une critique souvent émise à l'encontre des outils de réhabilitation des quartiers anciens qui est qu'ils privilégient une **action ciblée sur le logement, l'immeuble voire l'ilot au détriment d'une approche plus globale d'intervention sur le quartier** en intégrant tous les aspects du renouvellement urbain (ingénierie, aménagements et équipements de proximité, déficit d'aménagement, etc..). **La qualité des espaces publics dans ces quartiers, le traitement du**

³ Devenue depuis Agence nationale de l'habitat, créée en 1971

⁴ Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, créée en 2003

patrimoine architectural, les questions de stationnement et de dessertes en transports en commun et en modes doux sont pourtant souvent des éléments déterminants pour l'image et l'attractivité quartier réhabilité et donc pour la réussite de l'opération.

Certains observateurs estiment également que les opérations menées ont jusqu'à présent agi sur le quartier et peuvent paraître inadaptées aux problématiques propres au centre-ville. En effet, **le contexte d'un environnement urbain à grand potentiel avec un habitat très fortement dégradé peut contraster 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.**

Enfin, le Crédit foncier de France attire l'attention du comité opérationnel sur les contrôles fiscaux dont seraient systématiquement sujet les investisseurs qu'il finance dans le cadre d'opérations de réhabilitation urbaine sous le régime de la loi Malraux. Il tient en outre à rappeler l'existence du *Prêt Bureau Logements* qui vise à relancer le logement, notamment au sein des centres villes, en finançant la reconversion de l'immobilier de bureaux.

L'USH termine en rappelant que les outils de réhabilitation urbaine aujourd'hui disponibles ne sont **pas réellement adaptés à l'intervention des OPHLM** sur les quartiers anciens et qu'il faudrait que le dispositif existant soit plus avantageux d'un point de vue fiscal pour que ceux-ci interviennent sur le parc privé, notamment en dehors du secteur social.

Fort de ces constats, les participants au comité opérationnel « Urbanisme » tiennent à **proposer certaines voies d'amélioration** au groupe de travail mis en place au sein de l'ANRU pour l'élaboration d'un programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

Propositions pour une réhabilitation urbaine plus efficace en quartier ancien dégradé

Le comité opérationnel préconise de privilégier un **ajustement de la palette des nombreux instruments de réhabilitation urbaine aujourd'hui disponibles au développement de nouveaux outils qui augmenterait la complexité du dispositif d'intervention.** Ainsi, la question de la gouvernance de ces interventions doit être traitée en premier lieu pour une meilleure efficacité de la réhabilitation urbaine en centre ville.

Les centres villes, objet de l'engagement n°48 du Grenelle, occupent une position sur le marché immobilier très différente des zones urbaines sensibles qui constituent la plupart des terrains sur lesquels l'ANRU intervient. La **connaissance dynamique du marché de l'immobilier** (évolution des prix de vente et de location) sur le secteur est ainsi fondamentale dans un contexte où l'action publique peut amener à un **renchérissement significatif du bien** sur lequel elle est intervenue. Pour finir, une série de mesures concrètes est énoncée afin d'être débattue au sein du groupe de travail mis en place au sein de l'ANRU:

- le **financement des curetages par une aide directe aux propriétaires,**
- le **financement des opérateurs d'HLM pour intervenir sur les centres anciens,**

- le développement de certains outils fiscaux visant à **inciter les promoteurs à intervenir en centre ancien sur des opérations de faible taille (inférieure à 25 lots),**
- **la prise en charge par l'ANAH d'une partie du surcoût impliqué par une éventuelle labellisation HQE des opérations de réhabilitation urbaine.**

Enfin, le comité opérationnel constate que **les grandes copropriétés dégradées ne bénéficient d'aucun outil d'intervention publique pour leur réhabilitation** et que le développement d'outils permettant de répondre à ce manque doit désormais faire partie des priorités.

L'engagement n°48 de reconquête des centres villes en déclin représente un enjeu de développement durable considérable dans la lutte contre l'étalement urbain et donc contre la surconsommation énergétique et les émissions excessives de gaz à effet de serre. Cet enjeu n'apparaissant pas clairement dans la lettre de mission qu'a reçue l'ANRU, le comité opérationnel pourrait en rappeler l'importance auprès de l'ANRU qui doit réellement s'engager dans le traitement des problématiques de développement durable.

Intégration du volet Développement Durable dans les réflexions menées sur la rénovation des quartiers anciens dégradés

Environnement

Les réflexions développées par le comité opérationnel autour de **l'introduction de la nature en ville** devront aussi être prises en compte dans les propositions que l'ANRU transmettra à la Ministre de la ville sur l'élaboration d'un programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

Les procédures de réhabilitation urbaine aujourd'hui en vigueur se focalisent sur les questions, primordiales, de mises aux normes (sécurité, accessibilité, isolations etc.) et **l'introduction de démarches HQE dans un tel contexte pourrait être perçu comme un facteur de complexité supplémentaire et de renchérissement des coûts d'investissement.** A cet égard, il pourrait pourtant être opportun d'introduire le concept de *progressivité* de telle sorte que les opérations de construction parviennent à terme aux critères HQE. De la même manière, la question de la **propreté et du mode de collecte des ordures ménagères** doit impérativement être traitée.

La Caisse des dépôts signale le **lancement d'une démarche de bilan carbone des opérations de rénovation urbaine qui devront ainsi comparer les émissions de CO2 des quartiers traités avant, pendant et après les interventions.** La desserte du quartier en transports en commun et modes sera bien évidemment un élément majeur pour le calcul de ces émissions. De même, dans le financement de la réhabilitation, la Caisse des dépôts pourrait proposer **des prêts bonifiés à points où le choix parmi différents critères environnementaux d'une construction BBC⁵-compatible pourrait être**

⁵ Bâtiment Basse Consommation, idée également traitée par le ComOp 1 « bâtiments Neufs publics et privés »

laissé au propriétaire pour moduler le financement de son opération. Enfin, **l'hypothèse d'imposer aux habitats réhabilités des normes de construction HQE ne doit pas être écartée pour des raisons de surcoût, d'une part car il s'agit de labelliser une démarche de management et non une qualité du bâti car le surcoût doit être comparé aux économies d'énergie dont font l'objet ces logements ainsi réhabilités.**

Enfin, **l'articulation entre les rénovations de quartiers anciens dégradés prochainement initiées par l'ANRU et les plans climats énergie territoriaux** qui seront progressivement généralisés pourra être une piste d'intégration du volet développement durable au sein de ce nouveau programme de rénovation.

Aspect social de la réhabilitation urbaine

L'objectif de **mixité sociale** dans les quartiers réhabilités doit également être poursuivi mais ne doit pas être facteur de relégation des populations pauvres dans les quartiers d'habitat social. La question de l'aide sociale aux publics en difficulté doit ainsi être abordée en amont de la démarche de réhabilitation en impliquant, sinon en fédérant, les organismes publics concernés, notamment les CAF et les Conseils généraux.

La **participation des habitants représente** également un élément clé dans le succès de l'opération et l'implication accrue des **conseils de quartier, du conseil de développement mais aussi des associations professionnelles concernées notamment les commerçants, les artisans et les professionnels de l'immobilier** favoriseraient la réussite des interventions publiques pour la réhabilitation de ces quartiers.

Le volet économique de la rénovation urbaine

Les **interactions entre les opérations de réhabilitation urbaine menées dans les centres villes et le marché de l'immobilier** doivent être étudiées de manière approfondie. Ainsi, l'intervention devra être différenciée selon qu'il s'agira d'un quartier potentiellement attractif du point de vue économique et/ou touristique ou non.

L'**introduction d'activités dans ces quartiers réhabilités et de commerces de proximité** pour lutter contre les politiques commerciales qui ont conduit la plupart des centres villes au déclin devra être un volet particulièrement important des réflexions menées par l'ANRU dans le cadre de l'élaboration d'un programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

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.

Le président de séance rappelle les engagements n°72 et n° 76 du Grenelle. Le projet de taxe d'imperméabilisation des sols répond à 2 objectifs proches, mettre fin ou réduire les déséconomies externes affectant le traitement des eaux pluviales et fournir aux collectivités responsables des eaux pluviales les moyens financiers nécessaires à leur intervention. Actuellement, on pourrait presque dire que plus les sols sont artificialisés, moins les responsables ont de problème, puisque les eaux partent « chez les autres » ou à la collectivité. Actuellement ces dépenses supplémentaires sont affectées au budget communal et se répercutent parfois même sur le prix de l'eau.

Il convient donc mettre en place une taxe dont le schéma est en cours de construction. Le projet de décret est prévu pour le second semestre 2008.

Cette taxe sera fixée par la collectivité territoriale, avec la mise en place de certains abattements en fonction du degré d'imperméabilisation des sols.

En complément de cette taxe d'un montant limité qui concerne tous les propriétaires raccordés à un réseau pluvial, la nécessité d'un encadrement spécifique des projets de centres commerciaux, etc., très souvent à l'origine de larges surfaces imperméabilisées (parkings, etc.) est réaffirmée.

La parole est passée à l'assemblée.

Le représentant du CERTU et une partie de l'assemblée s'inquiètent que cette mesure ne renchérisse le coût de la densité et favorise le diffus, alors que 70 % des terrains consommés le sont en diffus.

Selon lui, il ne faudrait pas créer cette taxe, mais puisque cela n'est pas possible, au pire surtout ne pas l'augmenter.

Le représentant de la FNE regrette que le code de l'urbanisme ne permette pas de rendre obligatoires les parkings en étage. Il suggère que plutôt que de mettre des compteurs à l'entrée des installations, on les mette plutôt à leur sortie. De plus il préférerait que ce soit les « propriétaires » plutôt que les « propriétaires raccordés » qui soient soumis à cette taxe. De plus, sur la question de l'échelle, il ne faut pas raisonner qu'en termes de parcelle, il y aurait des mécanismes à mettre en place également au niveau de l'îlot ou de quartiers.

La représentante de la FNCAUE s'interroge, cette taxe concernera-t-elle les bâtiments agricoles ? Il semblerait que non puisqu'ils ne sont en général pas raccordés.

La D4E proposera prochainement une contribution, particulièrement sur le problème de la pollution qui accompagne la question de la gestion des eaux pluviales. D'ailleurs, elle estime que la taxe de 0,20€ par m² est loin d'être suffisante compte tenu du coût engendré par la gestion des eaux pluviales.

Le rapporteur rappelle que le but en ce cas est aussi d'inciter à l'utilisation d'autres types de matériaux, moins imperméabilisants et dont les coûts ne soient pas trop élevés.

Selon M. Gueret (DGUHC) il y a un travail à effectuer sur **l'assiette de la taxe**, en la définissant en dehors des zones de logements dense. Il note également que tout ceci concerne majoritairement la voirie et donc l'utilisation de l'automobile. Il faudrait donc peut-être aussi agir sur le plafond du nombre de stationnement par logement dans les nouvelles constructions. Le représentant de la FNE propose de taxer la voirie. Il souligne également l'intérêt de la densité qui contribue à la diminution des zones imperméables.

La D4E confirme qu'il y a des progrès à faire en matière de plancher et de plafond du nombre de places de parking.

L'assemblée note l'impact des zones commerciales et d'activité sur l'ensemble des questions d'eau.

Le représentant de l'AdCF note qu'il serait préférable que le projet de décret cite « les collectivités responsables » plutôt que les « communes responsables » concernant le recouvrement de la taxe.

Conclusions du Comité

- Le **Comité** considère cette taxe sur les eaux pluviales comme une concrétisation de l'engagement du Grenelle, à condition qu'il soit bien accompagné du durcissement prévu en urbanisme vis-à-vis des centres commerciaux, etc., mais craint fortement un affichage défavorable à la ville denses (seuls les centres, raccordés au réseau pluvial paieront).
- Le **Comité** ne reprend pas à son compte la suggestion de relever l'imposition maximale prévue par la loi à 0,20€/m² imperméabilisé.

ANNEXE 1 : Présentation des outils de la réhabilitation urbaine*❖ 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 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 %.

ANNEXE 2 LISTE DES PARTICIPANTS À LA REUNION DU 7 AVRIL 2008

ELUS LOCAUX

Philippe SCHMIT	AdCF
Bernard PRETRE et Michèle LE BACCON	ACUF

MAITRES D'OUVRAGE

Promoteurs privés

Dominique DUPERRET	Union des Maisons françaises (ex UNCFI)
Bérengère JOLY	FPC
Dominique de LAVENERE et Isabelle BAER	SNAL

Opérateurs publics

Hélène LE RAI	FNSEM
Laurence COMBE D'INGUIMBERT	USH

Financeurs

Jean-Pierre DECOURCELLE, Blaise DESBORDES, Marie-Alexandra COSTE ..	Caisse des Dépôts et Consignations
Martine BOF	Crédit Foncier de France

OPERATEURS

Francis CUILIER	CFDU
Pascale POUPINOT	FNAU
Valérie CHAROLLAIS.....	FNCAUE
Martine PATTOU-ELISSALT	Ordre des Architectes
Héloïse BERTHE.....	FNSEA
Yves BRIEN et Valérie CHAROLLAIS	FNCAUE
André BARBAROUX	FNSAFER

SOCIETE CIVILE / PERSONNES QUALIFIEES / ETAT

Jean-François GUET	CERTU
Philippe JACOB.....	Personne qualifiée
Jean-Pierre TRAISNEL	Personne qualifiée
Elen LEMAITRE	MEDAD (D4E)
Emmanuel MOULIN	MEDAD DAF
Thomas GUERE, Nelly LUCAS et Philippe BAFERT	DGUHC
Marc GASTAMBIDE	DIACT
Alexandre MEYBECK	DGFAR

Marianne LEBLANC-LAUGIER	DIDOL
Christine PIQUERAS	DAPA
Pierre-Alain ROCHE	CGDD
Emeric BURIN DES ROZIERES	MEDAD (comité de suivi du Grenelle)
François WELLHOFF	MEDAD (comité de suivi du Grenelle)
Christian GARNIER	France nature Environnement

COMITE OPERATIONNEL

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



Compte rendu de la réunion de clôture 16 avril 2008

Le comité opérationnel n°9, chargé de préparer la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme, s'est réuni le 16 avril 2008 en réunion plénière de clôture, sous la présidence de M. ALDUY, sénateur et de M. PIRON, député.

Le président rappelle que cette réunion a pour objectif d'approuver et/ou d'amender le projet de rapport qui a été soumis à l'ensemble du comité opérationnel avant la réunion, en vue de pouvoir le transmettre ensuite au Ministre d'Etat. Comme précisé lors du début des réunions de ce comité, le but n'est pas d'aboutir à tout prix à une unanimité complète sur le texte proposé, mais plutôt de vérifier que les compromis d'ensemble proposés au comité sont équilibrés. En cas de désaccord persistant de la part d'un participant sur un point précis et structurant, il sera demandé à ce dernier de fournir une « note de dissonance » par écrit sur le point en question. Cette note sera jointe au rapport définitif.

Les thèmes seront abordés un par un, dans l'ordre des propositions telles qu'elles ont été antérieurement abordées dans les réunions thématiques. Les propositions figurant dans ce compte rendu, au début de chaque thème abordé, correspondent à celles qui étaient formulées par les rapporteurs dans le document préparatoire, fourni aux membres du comité le 10 avril, en vue de cette dernière réunion.

1 Évaluation environnementale et indicateurs

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

Proposition n°1 soumise au comité

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.

Après débat, le comité opérationnel approuve la nécessité de mettre au point un tel cadre méthodologique national. Il s'accorde sur la nécessité d'associer des partenaires (par exemple des universitaires) à l'élaboration d'un tel cadre méthodologique.

1.2 Développement d'indicateurs de consommation de l'espace

Proposition n°2 soumise au comité

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), les collectivités **se donneront 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).

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**.

Certains participants désirent que le rapport insiste davantage sur le rôle des collectivités territoriales dans la définition des objectifs environnementaux à atteindre, ce qui n'est pas assez encore souligné dans la rédaction proposée.

En plus de préciser « l'objectif d'un aménagement économe de l'espace et des ressources » au sein de la notion d'équilibre dans les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme, il pourrait être fait mention des conclusions du comité opérationnel n°11, qui y introduit également la notion de biodiversité dans le but d'instaurer une trame verte et bleue sur l'ensemble du territoire national.

Les organisations agricoles demandent d'insister davantage sur l'importance de l'agriculture, atteinte par la consommation de l'espace. Le comité convient que les résultats obtenus par la collectivité doivent être diffusés, en particulier auprès des Chambres d'Agriculture.

Bernard Drobenko fait part de son accord avec la proposition même s'il regrette que l'importance d'une autorité technique indépendante associée à l'évaluation environnementale ne soit pas davantage soulignée dans la rédaction actuelle. Les rapporteurs rappellent qu'il revient à la collectivité maître d'ouvrage du document de préparer cette évaluation, en recourant à toutes les compétences nécessaires. L'autorité environnementale qui doit formuler un avis diffusé lors de l'enquête publique, c'est à dire ici l'Etat, est indépendant de la collectivité.

Certains participants demandent que le rôle de l'IGN dans la production d'outils permettant de mesurer la consommation géographique de l'espace soit explicité. Les rapporteurs rappellent que l'IGN a été cité dans les travaux préparatoires, et qu'ils ont souhaité indiquer dans cette proposition

finale les outils qui doivent être rendus prioritairement opérationnels à l'échelle nationale. L'usage des outils de l'IGN doit parallèlement se développer.

Enfin, France Nature Environnement (FNE) s'étonne que l'Europe soit absente des propositions effectuées alors qu'elle représente désormais une instance de référence en matière d'environnement. FNE demande aussi que l'IFEN (Institut Français de l'environnement) soit mentionné pour participer à l'élaboration de ces indicateurs.

1.3 Imposer des contraintes environnementales à toute nouvelle urbanisation importante¹ par le biais d'études d'impact rendues obligatoires

Proposition n°3 soumise au comité

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.**

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 l'approbation des permis de construire pour la création d'entrepôts, de 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 territorialement compétent soit suffisamment peuplé et 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. Les mesures seront intégrées dans la réforme du Code de l'Urbanisme.**

Le terme « importantes » reste encore trop vague aux yeux de certains participants qui craignent que l'interprétation qui en sera faite par la suite ne corresponde pas à leurs attentes. Les présidents rappellent à l'assemblée qu'il s'agit ici de s'accorder sur les principes et non sur un tel niveau de précision qui semble prématuré à ce stade des réflexions. Le comité convient que la notion d'« importance » doit dépendre de la taille de la collectivité, et qu'une concertation est nécessaire avant que le MEEDDAT puisse arrêter cette notion.

L'urbanisation doit être ici entendue au sens large du terme et recouvre le champ des équipements importants.

Les rapporteurs rappellent que la démarche retenue par le comité était de renforcer l'évaluation environnementale avant de se prononcer sur une éventuelle extension de son champ d'application, par exemple à l'ensemble des PLU, comme le proposent certains participants.

¹ Le comité a repris le terme « important » issu du Grenelle, sans chiffre cette notion qui reste à préciser par le MEEDDAT.

Le terme « Urbanisation » inclue naturellement la création d'équipements et d'infrastructures

Le Ministère de l'agriculture souhaite que l'étude d'impact préalable à l'urbanisation évalue son impact sur l'agriculture.

La FNAU précise qu'à son sens, ce n'est pas tant la taille de l'EPCI mais celle du bassin d'emploi qui serait à prendre en compte pour les autorisations d'implantations économiques, commerciales et logistiques.

Le CERTU souhaite par ailleurs que les modes doux soient aussi pris en considération dans l'ouverture à l'urbanisation de zones importantes.

A l'occasion de la réforme du code de l'urbanisme, la DGUHC souhaite également améliorer la protection des espaces agricoles et naturels. Le rapport entre la ville et l'agriculture périurbaine apparaît effectivement comme étant un élément fondamental de la lutte contre l'étalement urbain et la consommation déraisonnée de l'espace.

Quelques participants voudraient que les réflexions du comité aboutissent à l'élaboration de cahiers des charges spécifiques que les collectivités et/ou les opérateurs devraient respecter pour la réalisation de zones d'activités économiques et commerciales, en particulier dans le domaine du paysage et de la biodiversité.

L'ensemble du comité opérationnel s'accorde à dire que la formulation de la proposition est maladroite et que ce n'est pas le permis de construire qui doit être soumis à approbation intercommunale mais bien la programmation de nouveaux équipements d'une certaine importance.

FNE fait part de ses remarques générales sur le projet de rapport. Si l'association se félicite de la majorité des propositions qui figurent dans ce rapport et qui vont dans le sens d'un développement durable et désirable, elle note encore certaines lacunes sur la prise en compte de la biodiversité, sur le rôle de l'Etat en général et sur l'absence d'obligation, de sanctions et d'autorité indépendante dans l'ensemble des propositions. Le ton utilisé est trop conditionnel et ne soulève qu'un enthousiasme partiel de l'association. Enfin, les propositions n'insistent pas assez sur l'importance de la concertation dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

2 Climat – Energie

L'ADEME attire l'attention du comité opérationnel sur le fait que l'étude qu'elle mène actuellement avec la DGUHC ne porte que sur les émissions de gaz à effet de serre et non sur la consommation énergétique. De surcroît, la rédaction telle qu'elle apparaît dans le projet de rapport pourrait porter à confusion et laisser croire que les plans climat énergie territoriaux se limitent au futur volet climat énergie du SCOT dont il a été question au cours des réunions de comité.

Il est, d'autre part, fait uniquement mention des zones à forts enjeux environnementaux afin de faciliter le cadrage des décisions qui seront issues de ce rapport.

Les promoteurs constructeurs s'inquiètent des objectifs très ambitieux que le *Comité opérationnel* se fixe dans la mesure où le Grenelle demande déjà de passer d'ici 2010 à des bâtiments THPE, puis d'ici à 2012, à de la norme BBC (« bâtiments basse consommation énergétique ») et que « laisser aux PLU la possibilité de définir des normes constructives » pourrait ainsi être une proposition difficile à respecter.

Proposition n°4 soumise au comité

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 et pourrait être généralisée dans les 5 ans.

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.

3 Les documents d'urbanisme et leur articulation***3.1 Les SCOT offrent déjà des possibilités favorables à une utilisation rationnelle de l'espace*****Proposition n°5 soumise au comité**

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 MEDAD, en lien avec le CNFPT, doit conduire sans délais cet effort.

Il est également proposé de généraliser l'adoption d'un SCOT pour tous les territoires sensibles et notamment pour les zones périurbaines dans leur intégralité, pour les territoires littoraux et pour les territoires de montagne.

Le comité souligne qu'une ingénierie de qualité est le préalable indispensable à l'élaboration de projets de territoire cohérents et à leurs traductions opérantes dans les documents d'urbanisme. Le comité souhaite donc que les moyens humains et financiers dévolus à ces missions soient à la hauteur des ambitions du Grenelle pour le Développement Durable des territoires.

Il n'est ailleurs pas fait explicitement référence aux DTA dans le projet de rapport qui a été soumis au comité. Les présidents estiment qu'il s'agit de mesures tellement exceptionnelles qu'elles font systématiquement l'objet de discussions intenses avec les partenaires et qu'un renforcement de leur cadrage n'apparaît pas opportun à ce stade.

Le Ministère de l'agriculture propose d'être associé à ces efforts de pédagogie, souhait partagé par d'autres partenaires.

Une concertation est souhaitée, pour accompagner le MEEDDAT dans sa définition des zones sensibles, qui doivent être élargies aux « zones d'influence urbaine » (plutôt que « périurbaines »), ainsi qu'aux zones dont la biodiversité est menacée.

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

Proposition n°6 soumise au comité

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.

Une partie du comité opérationnel rappelle son désaccord sur le caractère plus prescriptif que le comité voudrait conférer aux SCOT.

Les présidents rappellent que l'ensemble du comité s'est accordé sur le fait qu'aujourd'hui les SCOT ne sont pas assez puissants et ne constituent pas un réel outil de gouvernance. L'objectif de cette réunion de clôture n'est pas d'aboutir à une unanimité complète, par ailleurs impossible à obtenir sur ce sujet pour lequel les avis sont si divergents, mais de vérifier que les compromis proposés sont équilibrés.

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

Proposition n°7 soumise au comité

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.

Aucun désaccord notoire n'est soulevé par cette proposition, certains participants soulignant toutefois que c'est dans la transposition du PADD vers le PLU qu'il convient d'être le plus vigilant.

Proposition n°8 soumise au comité

La mise en œuvre des politiques territoriales contractualisées devrait 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 pour être éligible à un certain nombre de financements.

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.)

Ces dispositions doivent être mises au point rapidement dans le cadre d'une large concertation. Le club des maîtres d'ouvrage de SCOT proposent de flécher à ce stade les responsabilités des différentes collectivités pour l'application des divers volets du document. FNE regrette pour sa part que la dimension prospective ne soit pas assez présente et que cet exercice ne soit pas explicitement demandé aux collectivités.

Proposition n°9 soumise au comité

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. Cette mesure pourra être mise en œuvre dans le Code de l'Urbanisme.

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

Dans son principe, cette proposition fait l'unanimité au sein du comité opérationnel. Un débat s'engage toutefois sur la question suivante : faut-il ici traiter de la même manière les communautés d'agglomération et les communautés de communes ? A l'issue de ce débat, le comité convient de maintenir inchangée la formulation proposée par les rapporteurs.

Proposition n°10 soumise au comité

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

**conséquence régulièrement confrontée.
Cette mesure pourra être intégrée dans le Code de l'Urbanisme.**

Aucun désaccord majeur n'est provoqué par cette proposition mis à part le fait que la dernière phrase paraît superfétatoire et qu'il convient d'étendre la mesure aux équipements commerciaux et logistiques. FNE regrette toutefois que le comité n'ait pu s'entendre sur la nécessité de rendre opposable les PADD.

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

Proposition n°11 soumise au comité

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.

Aucun désaccord important n'est noté à propos de cette proposition qui résume des dispositions s'appliquant dans des situations différenciées. FNE souligne la nécessité d'une large concertation.

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

Proposition n°12 soumise au comité

Le comité propose de reprendre un mécanisme d'incitation similaire à celui de la loi de 1999 (majoration du taux du VT) dans le cadre d'une évolution plus générale des EPCI vers un statut d'AOTU renforcé.

Après débat, le comité constate que cette mesure existe déjà ; cette proposition sera donc supprimée du rapport transmis au Ministre.

Proposition n°13 soumise au comité

Le comité souhaite 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.

Aucun désaccord n'est soulevé par cette proposition. La DGUHC rappelle cependant que cela constitue une réflexion complexe et importante et qu'un groupe de travail devra s'y consacrer.

Proposition n°14 soumise au comité

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. Un mécanisme inspiré du « 1€ par habitant » lancé en 2003 pourrait utilement être mis en œuvre.

Plusieurs participants s'étonnent de la référence au mécanisme inspiré du 1€ par habitant alors qu'il conviendrait d'introduire, voire de privilégier la définition d'un critère surfacique pour de telles incitations, s'agissant de territoires vastes et qui peuvent être peu peuplés.

Les présidents rappellent à ce titre que le rôle du comité n'est pas de régler les problèmes de financement mais d'insister sur la nécessité de telles dispositions, et de proposer des orientations.

4 Fiscalité

Proposition n°15 soumise au comité

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.

Le comité opérationnel approuve cette proposition, qui va dans le sens d'une simplification fiscale. La DGUHC met l'accent sur le fait que cette taxe doit être considérée comme luttant contre l'étalement urbain et pour le développement durable.

Les rapporteurs soulignent que ces propositions fiscales seront transmises à la revue générale des prélèvements obligatoires qui débute actuellement et qui a pour but d'analyser la fiscalité dans son ensemble.

Proposition n°16 soumise au comité

Le comité opérationnel propose d'autoriser (par la loi) les intercommunalités à moduler les versements des communes par rapport à des critères de protection environnementale ou agricoles (espaces dotés d'une protection pérenne, résultant de dispositifs législatifs ou réglementaires pérennes, quelle que soit l'autorité publique responsable de la protection).

La majorité du comité opérationnel pointe la rédaction ambiguë de cette proposition et certains manifestent leurs interrogations sur une nouvelle modification de la dotation de solidarité que les présidents présentent comme étant déjà complexe et peu lisible. Le Comité opérationnel est favorable à ce que l'on reconnaisse l'apport pour la collectivité de ces modes d'utilisation et de gestion de l'espace favorables à l'environnement, mais n'a pu déterminer le mécanisme le plus approprié pour cette reconnaissance. Les intercommunalités ont déjà la possibilité de moduler la répartition de la dotation de solidarité en fonction de critères de protection environnementale. De tels critères pourraient cependant être rendus obligatoires selon une règle de calcul qui reste à déterminer. L'ADCF propose également de créer une nouvelle dotation qui resterait spécifique à cet enjeu.

Après débat, le Comité opérationnel décide de ne pas retenir cette proposition n°16

Proposition n°17 soumise au comité

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.

La D4E considère que les taxes annuelles prévues au titre de la loi sur l'eau sont d'un montant trop faible pour avoir un effet dissuasif portant sur les nouveaux projets d'imperméabilisation des sols. Il convient d'étudier une taxe qui viserait les nouveaux projets.

Pour davantage de lisibilité et de cohérence entre les propositions, les présidents proposent que cette dernière taxe éventuelle soit intégrée à la taxe unique évoquée dans la proposition n°15.

FNE propose d'évoquer l'imperméabilisation des bassins versants.

Si certains participants s'expriment en faveur de l'instauration d'une nouvelle taxe pour le financement des documents d'urbanisme, les présidents rappellent que l'objectif est d'aller vers une

lisibilité accrue de la fiscalité et de dégager de plus en plus de ressources au niveau de l'intercommunalité.

5 Les éco-quartiers

Proposition n°18 soumise au comité

Afin de favoriser l'émergence de quartiers durables, le comité opérationnel propose de développer une démarche labellisée, mise au point conjointement entre l'Etat et les collectivités, 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 doit accompagner ces expérimentations.

Certains participants craignent que la labellisation ne bride l'innovation que l'on note aujourd'hui autour des projets de quartiers durables, ce à quoi les rapporteurs précisent qu'il ne s'agit que de labelliser une démarche et qu'une majorité du comité s'était accordée sur une telle disposition, objet d'une demande forte de la part des acteurs de la planification urbaine. Les partenaires concernés seront bien évidemment associés au développement d'un tel label.

FNE souhaite que le rapport insiste, comme il le fait dans l'exposé des motifs, sur le fait que l'éco-quartier doit contribuer à l'amélioration de la ville sur le plan du développement durable.

Proposition n°19 soumise au comité

Une démarche consumériste devrait être rapidement mise en place obligeant les promoteurs à publier un noyau minimal d'informations.

Le comité opérationnel propose également d'engager une démarche de définition et de promotion d'un label Haute Qualité Durable afin de ne pas laisser le concept général d'éco-quartiers sans démarche de référence.

L'ensemble du comité s'accorde à dire qu'il faut compléter le terme promoteurs par « aménageurs publics et privés », pour être plus conforme à la réalité.

Plusieurs membres du comité soulignent que les conclusions proposées dans le projet de rapport, ne figurent pas dans le bon ordre, et qu'il convient de reconstituer une logique d'ensemble qui ne soit pas brouillée : la réunion des deux paragraphes au sein de la même proposition la rend confuse, c'est pourquoi le comité propose que le deuxième paragraphe fasse l'objet d'une proposition à part entière et soit disposé en fin de réflexion sur les éco-quartiers.

Proposition n°20 soumise au comité

Dans le cadre d'une amélioration de la pédagogie et la communication autour des techniques de conception urbaine durable aujourd'hui disponibles, un appel à projet pourrait être lancé à l'initiative du ministère.

FNE souhaite que le rapport insiste, comme il le fait dans l'exposé des motifs, sur le fait que l'éco-quartier doit contribuer à l'amélioration de la ville sur le plan du développement durable.

6 La nature en ville**Proposition n°21 soumise au comité**

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.

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° 20).

FNE estime que cette proposition n'insiste pas suffisamment sur l'importance de la biodiversité en milieu urbain et le nécessaire développement d'une trame verte et bleue en centre ville pour y parvenir.

7 La reconquête des centres villes en déclin**Proposition n°22 soumise au comité**

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.

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.

Proposition n°23 soumise au comité

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.

FNE souhaite que des objectifs de résultats sur les thèmes de l'eau et de l'énergie soient clairement indiqués dans ce type d'opération de réhabilitation.

De son côté, la CDC, qui fait partie du groupe mis en place au sein de l'ANRU pour réfléchir à l'élaboration d'un programme national de rénovation urbaine des quartiers anciens, informe le comité que les conclusions du rapport qui concernent ce sujet ont d'ores et déjà été transmises au groupe de réflexion.

Les présidents remercient l'ensemble des membres du comité pour le travail fourni et l'approche constructive des débats. Ils remercient tout particulièrement les rapporteurs et ceux qui les ont assistés (Mlle Gloor, M. Benharrosh).

Les rapporteurs rappellent qu'en cas de désaccord majeur et persistant sur un des points du rapport définitif, les participants seront invités à en faire part, rapidement et de manière argumentée, sous forme d'une note de dissonance.

ANNEXE 1 LISTE DES PARTICIPANTS À LA RÉUNION DU 16 AVRIL 2008**ELUS LOCAUX**

Stephane BELLION et Pierre JARLIER.....	AMF
Emmanuel HEYRAUD.....	AMGVF
Philippe SCHMIT.....	AdCF
Bernard PRETRE.....	ACUF

MAITRES D'OUVRAGE**Promoteurs privés**

Bérengère JOLY et Jean-François GABILLA.....	FPC
Isabelle BAER.....	SNAL
Dominique DUPERRET.....	Union des Maisons Françaises (Ex UNCFMI)
Paul PHILLIPOT.....	UNPI

Opérateurs publics

Laurence COMBE D'INGUIMBERT.....	USH
Jacques PERNELLE.....	Club Ville Aménagement

Financeurs

Jean-Pierre DECOURCELLE et Blaise DESBORDES.....	Caisse des Dépôts et Consignations
Martine BOF.....	Crédit foncier de France

OPERATEURS

Francis CUILIER.....	CFDU
Pascale POUPINOT et Brigitte BARIOL.....	FNAU
Michel ROUSSET et Valérie CHAROLAIS.....	FNCAUE
Lionel CARLI.....	Ordre des Architectes
Jean-Marie ZELLER.....	Conseil Supérieur de l'ordre des géomètres experts
Héloïse BERTHE, Jean-Bernard BAYARD.....	FNSEA
Louis CANIZARES.....	OPQU
Elie SOPHIE.....	FNSAFER
Stella STAUB.....	Club technique des Maîtres d'ouvrage de SCOT

SOCIETE CIVILE / PERSONNES QUALIFIEES / ETAT

Alain MORCHEOINE et Alain MORCHEOINE	ADEME
Jean-François GUET	CERTU
Jean-Pierre TRAISNEL	Personne qualifiée
Bernard DROBENKO	Personne qualifiée
Elen LEMAITRE et Sylvain MONTEILLET	MEDAD (D4E)
Gilbert SANTEL	MEDAD (CGPC)
Emmanuel MOULIN	MEDAD DAF
Philippe BAFFERT	DGUHC
Marie-Laurence MADIGNIER	DGFAR
Pierre POMMELLET	DIDOL
Jacques RENARD	DGCL
Carole VEYRAT	DAPA
Pierre-Alain ROCHE	CGDD
Emeric BURIN DES ROZIERES	MEDAD (comité de suivi du Grenelle)
Carole ROBERT	APCA
Christian GARNIER	France Nature Environnement

COMITE OPERATIONNEL

Jean-Paul ALDUY, Sénateur	Président du Comité (pilote)
Michel PIRON, Député	Président du Comité (pilote)
Philippe QUEVREMONT	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Nicolas FERRAND	Rapporteur du Comité (chef de projet)
Audrey GLOOR	Assistante technique du Comité
Benjamin BENHARROSH	Assistant technique du Comité

ANNEXE 5

EXTRANELLE – DOCUMENTS ET CONTRIBUTIONS POUR LE COMOP URBANISME

N° 48 Reconquête des centres-villes

Documents de travail

- ANAH, *Requalification des quartiers anciens dégradés : propositions de l'Anah*, avril 2008, 5 p.
- ComOp 9, *Fiche P, Centres-villes en déclin*, avril 2008, 6 p.
- CERTU-J.F Guet, *La reconquête des centres villes en déclin*, avril 2008 2 p.
- ANRU, *Les quartiers anciens d'habitat dégradé*, novembre 2007, 12 p.
- Ministère du logement et de la Ville, *Lettre de mission, Elaboration d'un programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés*, 7 février 2008.

Documents de suivi

- ComOp 9, *Compte Rendu de la réunion thématique n°4, du 7 avril 2008*, avril 2008, 14 p.

N° 49 Éco-quartiers

Ressources documentaires

- MEDD, *Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux et les appels à reconnaissance de tels projets*, 13 juillet 2006, 5 p.
- MEDD, *Projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux, Un cadre pour l'action*, 2006, 6 p.
- T. Souami, « Les quartiers durables en Europe, Mythes et réalités », *Etudes Foncières*, n° 130 – novembre-décembre 2007, pp. 13-17
- Olive G., Piron O., *Territoires et bâtiments durables, les objectifs*, Club D2C-Entreprises, février 2008, 14 p.
- Les éco maires, *Pour un développement durable à l'échelle du quartier*.
- DGUHC, Site internet Eco-quartier. (Pour l'accès au site <http://www.ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr/> développé par la DGUHC)
- Emelianoff C., « Les quartiers durables en Europe, un tournant urbanistique ? », in *Urbia*, n° 4, juin 2007, Lausanne, 12 p.

Documents de travail

- FNAU, *Contribution de la FNAU à la promotion des éco-quartiers*, 26 mars 2008, 4 p.
- FNCAUE, *Contribution éco-quartiers*, mars 2008, 2 p.
- Madec P., *Contribution à une conception éco-responsable de l'urbanisme*, hiver-printemps 2008, 43 p.

Documents de suivi

-**ComOp 9**, *Compte Rendu de la réunion thématique n°3 « Eco-quartiers »* du 19 mars 2008, mars 2008, 7 p.

N°50 Climat et urbanisme dans les collectivités locales

Ressources documentaires

-**Baudelle G., Darris G., Ollivro J., Pihan J.**, « Les conséquences d'un choix résidentiel périurbain sur la mobilité : pratiques et représentations des ménages », *Cybergéo, Revue européenne de géographie*, N° 287, oct. 2004, 17 p.

-**ADEME**, *Plan climat Energie territoriaux*, janvier 2008, 9 p.

-**Conseil National des Ingénieurs de France (CNIFS)**, *Le réchauffement et l'adaptation au changement climatique*, février 2008, 1 p.

-**SNAL**, *Activité du logement neuf et de l'aménagement en France métropolitaine*, Année 2006.

-**Communauté d'Agglomération Mulhouse Sud Alsace (CAMSA)**, *Le Plan Climat Territorial*, juillet 2007, 26 p.

-**SNAL**, *Démarche de qualité environnementale pour les opérations d'aménagement*, janvier 2006, 68 p.

-**PUCA, Association HQE, DAPA, ADEME**, *Expérimentation HQE®, Aménagement Expérimentation d'une démarche de qualité environnementale dans des opérations d'aménagement*, novembre 2006, 32 p.

-**Union Social pour l'Habitat**, *Fiche de propositions n°4 de l'Union sociale pour l'habitat pour le Grenelle de l'environnement*, Maîtrise de l'urbanisation, 5 p.

-**AFPCN**, *Proposition : intégrer la prévention des catastrophes naturelles dans la conception de l'urbanisme et l'habitat*, fiche.

-**France Nature Environnement**, *Groupe 1 : Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie – atelier urbanisme Extraits du cahier de propositions*, juillet 2007, 10 p.

-**DGFAR**, *Constitution de groupe de travail sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires*, février 2008, 4 p.

-**FNSAFER**, *Le marché immobilier rural en 2006*, mai 2007, 11 p.

-**Agence d'urbanisme et Aménagement du territoire, Toulouse aire urbaine**, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des contrats d'axe*, sept. 2007, 54 p.

-**ADEME**, *Plans Climat Energie Territoriaux (PCET)*, janvier 2008, 9 p.

-**Devillers C., Madec P.**, *Abolir la SHON qui s'oppose à la construction durable*, 1 p.

-**Perben D.**, *Imaginer les métropoles d'avenir, Rapport de Dominique Perben*, janvier 2008, 79 p.

-**CNIS**, *Synthèse de la formation Urbanisme, équipement, logement du 25 mai 2007*, juillet 2007, 2 p. n°174/D130.

-**DGUHC**, *Bilan de la démarche SCOT-témoins (2004-2007)*, janvier 2008, 3 p.

-**MEDAD**, *Fiche de synthèse, Impacts de l'étalement urbain et politiques publiques, quelques éléments de synthèse*, 2007, 4 p.

-**DGUHC**, *Bilan de la démarche SCOT-témoins (2004-2007)*, janvier 2008, 3 p.

- DGUHC-CETE Lyon-Deléaz D.**, *La mesure de l'étalement urbain par les types de formes résidentielles*, 2 p.
- DGUHC**, *Articulation des documents de planification / programmation entre eux*, janvier 2008, 1 p.
- Club ville Aménagement**, *Déclaration du Club Ville Aménagement à l'occasion du Grenelle de l'Environnement*, octobre 2007, 3 p.
- Club Ville Aménagement**, *Restitution des travaux du groupe développement durable et gestion urbaine 2005-2006*, janvier 2007, 14 p.
- SNAL**, *Placer le logement et l'urbanisme au cœur de l'action gouvernementale*, oct. 2007, 7 p.
- SNAL**, *Livre blanc foncier du SNAL*, 51 p.
- SNAL**, *Grenelle de l'environnement, les professionnels du SNAL s'engagent*, oct. 2007, 5 p.
- Jourda F.H.**, *Rapport sur la prise en compte du développement durable dans la construction*, sept. 2007, 33 p.
- Raux C, Traisnel J.P.**, « Habitat et déplacement dans les aires urbaines ; Impacts énergétiques et environnementaux de la croissance périurbaine », in *Les annales de la recherche urbaine* n° 103 : La ville dans la transition énergétique, PUCA, septembre 2007, pp. 30-41.
- DGUHC**, *La carte communale*, janvier 2008, 1 p.
- DGUHC**, *Le Plan local d'Urbanisme*, janvier 2008, 1 p.
- **DGUHC**, *Grenelle de l'environnement, Comité opérationnel Urbanisme, Documents de planification Directives territoriales d'aménagement (DTA)*, janvier 2008, 2p.
- Ordre des Géomètres Experts**, *Grenelle de l'environnement, Contribution au groupe de travail n°1*, Septembre 2007, 12 p.
- Communautés Urbaines de France**, *Charte des communautés urbaines engagées pour un développement durable*, octobre 2007, 11 p.
- Union européenne**, *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*, mai 2007, 9 p.
- MEDAD**, *Promouvoir l'environnement et l'aménagement durable dans les Documents d'urbanisme*, juin 2007, 28 p.
- MIES-MEDAD**, *Plan climat territoriaux, des territoires en action ; Premier recueil d'expériences, 2007*, 68 p.

Documents de travail

- FPC**, *Observations de la Fédération des promoteurs constructeurs de France sur le rapport d'étape du 9 avril 2008*, avril 2008, 3 p.
- FNSEA**, *Remarques FNSEA au projet de rapport de synthèse du comité opérationnel « urbanisme »*, avril 2008, 4 p.
- FNAU**, *Contribution de la FNAU sur l'adaptation de la fiscalité locale au développement durable*, avril 2008, 7 p.
- OPQU**, « Le métier d'urbaniste, domaine d'activité, fonctions et compétences », *Le Moniteur*, n° 5379, 29 décembre 2006, 40 p.
- CFDU, OPQU, SNAL**, *Réforme de la fiscalité de l'urbanisme, pour une taxe d'urbanisme dédié aux exercices et démarches de planification urbaine*, avril 2008, 2 p.
- SNAL**, *Commentaires du SNAL sur le compte-rendu de la réunion urbanisme*, mars 2008, 7 p.
- Drobenko B.**, *Étalement urbain*, mars 2008, 3 p.
- Club des SCOT**, *Avis et contributions à la réflexion sur le renforcement du rôle des SCOT dans le cadre du Grenelle de l'environnement*, mars 2008, 10 p.
- DGCL**, *Observations de la DGCL sur le ComOp 9 Urbanisme*, 14 mars 2008, 7 p.

- FNCAUE**, *Contribution, Fiscalité*, mars 2008, 2 p.
- FNCAUE**, *Contribution, outils et documents de planification*, mars 2008, 3 p.
- D4E**, *Compte rendu de la réunion thématique du ComOp Urbanisme du 20 février 2008 sur les outils de planification*, 19 mars 2008, 3 p.
- AdCF**, *Contribution n°2, Leviers contractuels et fiscaux pour un développement urbain durable*, 17 mars 2008, 8 p.
- Ordre des Géomètres Expert**, *Le PUP, Projet Urbain Partenarial, Un outil d'urbanisme opérationnel pour optimiser le foncier dans une logique de lutte contre l'étalement urbain*, mars 2008, 7 p.
- Ordre des Géomètres Expert**, *Lutte contre l'étalement urbain, contribution de l'ordre des géomètres*, mars 2008, 6 p.
- AMF**, *Observation de l'Association des Maires de France*, mars 2008, 6 p.
- Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)**, *Contributions de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) sur les fiches du comité opérationnel n° 9 du 7 mars 2008*, mars 2008, 2 p.
- FNAU**, *Contribution de la FNAU sur le renforcement de la portée des SCOT*, mars 2008, 4 p.
- D4E**, *Contribution sur les outils de planification suite à la réunion du ComOp Urbanisme (ComOp 9) du 20 février 2008*, février 2008, 6 p.
- SNAL**, *Synthèse des propositions pour une réforme de la fiscalité de l'urbanisme*, mars 2008, 4 p.
- BURCKNER J.K**, *Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies*, 17 p.
- ComOp 9**, *Fiche Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels*, mars 2008,
- ComOp 9**, *Fiche G, Fiscalité*, mars 2008, 2 p.
- ComOp 9**, *Fiche H, Le financement des équipements publics par les constructeurs, lotisseurs ou aménageurs*, mars 2008, 3 p.
- ComOp 9**, *Fiche I, Mesures prévues par la loi Engagement national pour le logement en matière de fiscalité*, mars 2008, 2 p.
- ComOp 9**, *Fiche J, Projet de création d'une taxe sur la valorisation des terrains nus*, mars 2008, 3 p.
- ComOp 9**, *Fiche K, Introduire dans la DGF des critères visant à prendre en compte la préservation de surfaces naturelles dans le calcul de la dotation*, mars 2008, 3 p.
- ComOp 9**, *Fiche L, Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturel*, mars 2008, 3 p.
- ComOp 9**, *Fiche M, Réforme de la fiscalité de l'urbanisme*, mars 2008, 3 p.
- AdCF**, *Contribution n°1*, février 2008, 8 p.
- CERTU- J.F GUET**, *Systématiser le concept de porter à connaissance*, CERTU, février 2008, 2 p.
- Conseil National de l'Habitat**, *Territorialisation de la politique du logement, rapport de synthèse*, dec. 2007, 8 p.
- CERTU- GUET J.F**, *Truismes sur la planification urbaine*, février 2008, 4 p.
- CERTU**, *question foncière et offres de logement, atelier du 24 septembre 2007*, sept. 2007, 2 p.
- CERTU-Guet J.F.**, *Notes de travail*, février 2008, 2 p.
- ComOp 9**, *Fiche E, Le Plan Climat Energie et son articulation avec les documents d'urbanisme*, février 2008, 5 p.
- ComOp 9**, *Fiche D, Mettre en place des objectifs chiffrés de consommation d'espace*, février 2008, 4 p.
- ComOp 9**, *Fiche C, Le renforcement du Contrôle de légalité en matière d'urbanisme*, février 2008, 2 p.

- ComOp 9, Fiche B, *Le renforcement du rôle des SCOT*, février 2008, 6 p.
- ComOp 9, Fiche A, *Le renforcement des études d'impact*, février 2008, 1 p.

Documents de suivi

- ComOp 9, *Compte Rendu de la réunion thématique n° 2 du 7 mars 2008, Fiscalité*, février 2008, 10 p.
- ComOp 9, *Compte Rendu de la réunion thématique n°1 du 20 février 2008*
- ComOp 9, *Synthèse de la réunion plénière du 29 janvier 2008*, janvier 2008, 9 p.

N°76 Climat et urbanisme dans les collectivités locales

Ressources documentaires

- D4E, *Note sur les études de valorisation des aménités environnementales en milieu urbain*, 2005, 5 p.
- D4E-Scherrer S., « Evaluation économique des aménités d'un parc urbain : le cas du parc de Sceaux », Extrait de *Comment évaluer les biens et services environnementaux*, Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Documentation française, 2004, 3 p.
- Garnier C., « Manifeste pour la Nature en ville », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°74, 1 p.
- Conseil économique et social- Reygrobellet P., *La nature dans la ville, Biodiversité et urbanisme*, 2007, 176 p.

Documents de travail

- ComOp 9, Fiche O, *La nature en ville*, Avril 2008, 12 p.
- CERTU-J.F Guet, *Restaurer la nature en ville*, avril 2008, 2 p.

ANNEXE 6

Notes de dissonances

Résumé