



OBJECTIF

Préserver la biodiversité et les ressources naturelles à travers les documents d'aménagement et d'urbanisme

CONTEXTE ET EXPOSÉ DES MOTIFS

→ Aménagement et enjeux environnementaux

L'équivalent de la surface agricole utile (SAU) d'un département moyen est urbanisé tous les cinq ans et, selon des calculs réalisés par des chercheurs, au rythme actuel, notre pays deviendrait urbanisé à 100% à l'horizon d'un peu plus d'un siècle. Sans être naturellement prédictive, cette hypothèse assurément insoutenable repose sur le prolongement des dynamiques actuelles qu'il faudra bien inverser en revenant à certaines formes de densité urbaine.

La limitation de cette consommation foncière, la maîtrise de l'étalement urbain et du mitage, la préservation des espaces naturels, la promotion de mobilités moins agressives pour l'environnement, l'insertion paysagère des espaces à vocation économique, le traitement des entrées de villes, la préservation de l'agriculture périurbaine, la protection des cours d'eau et des zones de captage... sont autant d'enjeux environnementaux (ressources naturelles, biodiversité, effet de serre...) qui doivent désormais être au coeur des stratégies d'aménagement et d'urbanisme.

Pour autant :

- l'approche transversale des différents enjeux territoriaux est encore faible et contrariée par l'émiettement des responsabilités et des politiques publiques,
- les impacts territoriaux des différentes politiques sectorielles sont mal évalués et suscitent des dynamiques contradictoires,
- l'ambition donnée par le législateur à la planification (lois SRU, ENL...) est encore récente et mettra du temps à produire ses effets,
- la hiérarchie des normes et l'articulation juridique entre les documents des différents niveaux de planification sont insuffisamment assurées,
- l'urbanisme et l'aménagement « planificateur » ne peuvent se suffire à eux-mêmes et doivent s'appuyer sur de nouveaux leviers contractuels et fiscaux.

→ Accroître les capacités d'action de l'intercommunalité dans l'urbanisme et l'aménagement

L'AdCF plaide pour que le « Grenelle de l'Environnement » soit l'occasion d'une véritable réflexion de fond sur le rôle à attribuer à l'intercommunalité dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement opérationnel.

L'intercommunalité (même si des perfectionnements restent à ce jour à apporter en matière de périmètres) est de toute évidence l'échelle pertinente pour appréhender nombre de logiques en matière d'aménagement et disposer de moyens d'action réels (à travers ses compétences et ses ressources fiscales) sur les dynamiques spatiales. Les migrations pendulaires, la complémentarité et l'équilibre ville - campagne s'apprécient à l'échelle de ces bassins de vie ou bassins d'emplois.

Les communautés de communes et d'agglomération concentrent désormais les compétences clefs en matière d'aménagement et interviennent en matière :

- de schéma de cohérence territoriale¹
- d'habitat (Programme Local de l'Habitat, délégation des aides à la pierre, relation avec les bailleurs sociaux et opérateurs...)
- de développement économique (76 % des communautés ont déjà conduit des opérations d'urbanisme (ZAC ou lotissement) en matière de développement économique (% porté à 90 % pour les Communauté d'Agglomération)
- de transports et déplacements (PDU, gestion des réseaux...)
- d'urbanisme commercial (nombre de communautés réalisent des schémas de développement commercial)
- d'interventions foncières (les communautés peuvent être titulaires du droit de préemption urbain ou se le voir délégué par les communes)
- de réseaux (eau, Schéma Directeur d'Assainissement...)

De multiples communautés d'agglomération et de communes se sont par ailleurs engagées dans la protection des espaces naturels, le maintien de l'agriculture périurbaine, la reconquête paysagère (entrées de villes par exemple ou reconstitution de haies en milieu rural), l'enfouissement de réseaux, le soutien à des modes de production agricoles « raisonnés »...

→ **L'urbanisme : la compétence à enjeux**

L'un des enjeux réside dans la mise en œuvre effective des orientations définies dans le cadre des documents sectoriels stratégiques des communautés évoqués ci-dessus. Leur traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme, seuls documents opposables aux tiers et dont l'élaboration reste encore très majoritairement du ressort des communes est bien souvent difficile, voire inexistante. La traduction sous forme de règlement opposable aux tiers des chartes paysagères, des schémas de développement commercial, du PLH... n'est fréquemment pas aboutie.

Il ressort d'une récente enquête (AdCF, juin 2007)

- Environ 80 communautés sont statutairement compétentes en matière de PLU (parmi elles les 14 Communautés Urbaines compétentes, par la loi, en matière de Planification Urbaine). Qu'elles élaborent sous une maîtrise d'ouvrage communautaire un seul PLU sur le territoire de la communauté ou plusieurs PLU à l'échelle d'une ou plusieurs communes membres, les projets communautaires sont de fait plus facilement traduits dans la règle du droit du sol.
- Environ 25 % des communautés s'impliquent de manière notable dans l'urbanisme resté sous compétence communale à travers des missions techniques (maîtrise d'œuvre des PLU des communes membres, numérisation des cadastres, numérisation des PLU, animation d'un SIG...)
- Environ 10 % des communautés ont organisé un service mutualisé d'instruction des autorisations d'urbanisme. Leurs principales motivations sont de palier les désengagements locaux des DDE, de valoriser une instruction plus proche des réalités du terrain et des administrés... Il est très probable que cette proportion atteigne les 30 % à moyen terme.

RECOMMANDATIONS ET LEVIERS D'ACTION

→ Donner plus de force et de précision au rapport de compatibilité qui s'impose entre les documents de planification définis à l'échelle intercommunale (SCOT, PLH...) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Sur certaines orientations majeures, les PLU pourraient être astreints à mettre en œuvre les orientations définies dans les documents communautaires.

→ Encourager l'affirmation progressive des communautés dans le champ de l'urbanisme opérationnel et le droit des sols. La gestion du droit des sols revêt un caractère essentiel pour traduire les orientations définies dans le cadre communautaire. Des incitations plus fortes devraient être prévues par le législateur pour encourager les transferts de compétences et les capacités de coordination des PLU (sur le modèle du statut des communautés urbaines).

→ Simplifier la procédure d'élaboration d'un PLU à maîtrise d'ouvrage communautaire (en matière d'enquête publique notamment) et prévoir des dispositions spécifiques à cet effet dans le code de l'urbanisme.

¹ réalisés dans le cadre de Syndicat Mixte (229 cas) ou à l'échelle de la communauté (70 cas)

- Soutenir financièrement le développement des services intercommunaux du droit du sol, garants d'un fort accroissement du niveau d'expertise (recrutement de juristes et d'architectes... que les communes n'auraient pu recruter individuellement) et qui se structurent aujourd'hui, sans compensation financière, pour pallier l'affaiblissement local des DDE.
- Prendre en considération les effets pervers possibles dans de nombreux territoires des politiques nationales d'aides à la personne (Prêts à taux zéro, aides fiscales à l'investissement immobilier de type De Robien ...) qui encouragent l'étalement urbain et le mitage. L'AdCF plaide pour un meilleur « ajustement territorial » des politiques nationales d'aide au logement et à la construction qui, trop souvent, entrent en tension avec les objectifs de planification territoriale définis dans les SCOT ou les PLH.
- Remettre à plat les modes de protection dans les documents d'urbanisme des espaces agricoles. Des dispositions générales (plus lourdes que les PAEN, ZAP...) pourraient rendre plus contraignants le classement et surtout le déclassement des zones agricoles dans les PLU.
- Encourager la constitution de nouvelles agences d'urbanisme dans les agglomérations moyennes en pérennisant leur fonctionnement, le cas échéant, par une ressource parafiscale à définir.
- Intensifier l'effort engagé par les acteurs publics pour reconstituer une véritable politique d'intervention et de réservation foncière de long terme ; abondements budgétaires des établissements publics fonciers régionaux et locaux, renforcement des outils fiscaux, affectation d'une partie de la « rente foncière » liée à la valorisation de terrains par l'action publique...
- Unifier davantage les différents droits de préemption conférés aux acteurs publics locaux (communes, intercommunalités, départements...) à travers une véritable « autorité chef de file ».
- Faciliter la mise œuvre des documents de planification par des outils contractuels adaptés et une fiscalité locale renouvelée. Remettre notamment à plat la fiscalité foncière (taxes foncières, DMTO...) et réfléchir aux niveaux pertinents d'affectation de la « rente foncière ». Renforcer les moyens des collectivités locales pour faire partager à leur juste valeur les coûts de l'urbanisation (participations aux voiries et réseaux) et taxer les « plus values » de cession immobilière liées à la valorisation des biens par les changements d'affectation des sols ou les politiques d'aménagement.