

PROJET DE LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) a participé activement à la démarche lancée en juillet 2007 par les pouvoirs publics dans le cadre du «Grenelle de l'Environnement», que ce soit dans la phase préalable de débat ou dans la phase de transcription législative et réglementaire.

Dans ce cadre, la FNAU a été saisie, comme d'autres associations de professionnels ou d'élus, des projets de loi successifs «Grenelle I» et «Grenelle II» afin d'en prendre la mesure, d'exprimer un avis et d'éventuelles recommandations.

Lors d'un Bureau élargi le 15 octobre 2008, la FNAU a mis en place un groupe de travail ad hoc associant élus et directeurs placé sous la présidence d'André ROSSINOT et animé par Vincent FELTESSE, premier vice président de la FNAU, afin de réagir rapidement au projet de loi, dit «Grenelle 2», visant à mettre en conformité les Code de l'Urbanisme et les autres Codes concernés avec le Grenelle de l'Environnement.

Dans ce cadre, un séminaire d'échanges a été organisé à Paris (Musée Social) le 3 février 2009 avec la participation d'environ 70 élus et techniciens des agences et des représentants des principales associations nationales d'élus (AMF, AMGVF, GART, AdCF, AMVBF...) afin de préparer une prise de position officielle du réseau sur le projet de loi, présentée et discutée ensuite avec les représentants du Ministère de l'Environnement, de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT).

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme communique aujourd'hui son avis et ses recommandations sur le projet de loi portant Engagement National pour l'Environnement.

Ainsi, les membres élus et techniciens de la FNAU partagent les objectifs énoncés dans l'exposé des motifs :

- compléter les dispositifs des documents d'urbanisme relatifs à la prise en compte de l'environnement ;
- préciser et compléter les objectifs de la planification ;
- simplifier l'organisation pyramidale des documents opposables et favoriser une meilleure intégration des différentes politiques publiques.

Les élus et techniciens de la FNAU se félicitent donc de la volonté des pouvoirs publics de mettre en œuvre l'ensemble de ces objectifs auxquels elle adhère totalement et dans lesquels les agences inscrivent leurs actions depuis de nombreuses années.

La FNAU accueille avec satisfaction

La reconnaissance du rôle prépondérant joué par les collectivités locales dans le développement et l'aménagement durable des territoires.

Le projet de loi confirme le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) comme les seuls documents d'urbanisme opposables à l'échelle locale, ainsi que le SDRIF à l'échelle de l'Île de France et les schémas d'aménagement régionaux (SAR) pour les départements d'Outre-Mer. Ce faisant, le projet de loi Grenelle II s'inscrit dans le mouvement de la décentralisation entamé depuis 20 ans et place les collectivités locales au cœur de la définition et de la mise en œuvre de politiques publiques d'aménagement durables sous-tendues par le Grenelle.

Cette simplification de l'architecture fait des documents d'urbanisme locaux SCoT, PLU, SDRIF et SAR le socle de référence, d'intégration et de cohérence de toutes les politiques ou stratégies des acteurs publics exerçant une compétence de développement ou d'aménagement : l'Etat à travers les Directives d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) mais aussi la Région et le Département à travers des schémas globaux ou sectoriels...

Avec ce nouveau schéma, la question n'est donc plus celle de la «hiérarchie des normes» mais de l'inscription, dans les seuls documents de planification réellement opposables (SCoT, PLU, SDRIF et SAR), des politiques publiques menées par les différentes autorités compétentes.

La promotion de politiques urbaines durables et intégrées.

La FNAU promeut depuis longtemps l'urbanisme comme outil clef d'une politique de développement durable. Fortes de cette conviction, les agences d'urbanisme ont souvent joué un rôle pionnier en proposant très tôt des approches transversales ou en plaçant l'écologie au cœur de leurs réflexions. Aussi le texte de loi vient conforter ce positionnement avec l'introduction de nouveaux documents de référence environnementaux (nouveaux schémas régionaux climat, air, énergie) ou encore l'élargissement des dispositifs existants aux préoccupations de développement durable affirmées dans le Grenelle (transformation des Directives Territoriales d'Aménagement en DTADD, élargissement du SCoT à de nouveaux champs thématiques comme : la maîtrise de l'énergie, la limitation de consommation des espaces agricoles et naturels, la préservation des continuités écologiques...).

De même, les dispositifs favorisant l'intégration des différentes politiques publiques au sein d'un même document d'urbanisme constituent une avancée importante, synonyme de cohérence et de transversalité. Ainsi en est-il tout particulièrement du Plan Local d'Urbanisme communautaire qui devient le cadre de cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements offrant l'opportunité d'une réelle intégration des politiques publiques et d'un renforcement du rôle des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

La FNAU souhaite néanmoins attirer l'attention du législateur sur quelques points et formuler des recommandations

La transformation nécessaire des DTA en DTADD.

Le maintien des deux procédures, Directives Territoriales d'Aménagement existantes et Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable nouvelles, constitue un traitement différencié des territoires et pose problème. Une procédure de transformation obligatoire des DTA en DTADD dans un délai raisonnable s'impose donc.

La désignation de la Région comme seule pilote des futurs schémas régionaux sectoriels. L'élaboration de nouveaux schémas thématiques régionaux (climat, air et énergie, cohérence écologique) constitue une avancée significative dans la promotion d'un urbanisme durable. Néanmoins, le co-pilotage actuel affiché entre l'Etat et la Région pourrait nuire à leur efficacité. Il serait donc opportun de clarifier la responsabilité et le rôle de ces deux acteurs en privilégiant une association de l'Etat à l'élaboration de ces nouveaux documents sectoriels mais un pilotage unique dévolu à la Région.

L'élargissement du SDRIF et des SAR aux thématiques du Grenelle. Le projet de loi confirme bien d'un côté la portée des schémas régionaux d'Ile-de-France et des Départements d'Outre-Mer en les positionnant au sommet de la hiérarchie des normes, mais ne prévoit pas leur élargissement aux nouvelles thématiques du Grenelle. Cette situation crée une distorsion entre eux et les autres documents d'urbanisme (DTADD, SCoT, PLU). Elle risque également de générer des difficultés d'articulation avec les SCoT et les PLU et tend en conséquence à dessaisir la planification régionale de dispositions fondamentales pour répondre aux objectifs de développement durable.

De même, il est étonnant que le SDRIF ne vaille pas schéma régional écologique à l'instar des SAR d'Outre-Mer.

Le SCoT doit couvrir un périmètre large. Le SCoT a vocation à rester un document stratégique mobilisant plusieurs intercommunalités pour définir les grandes orientations des politiques publiques sur des échelles larges, de préférence à l'échelle de l'aire urbaine (niveau d'observation privilégié pour l'INSEE et les agences mais aussi échelon de répartition des richesses) voire, pour les territoires situés aux franges de l'espace hexagonal, à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers.

Le SCoT doit rester un document stratégique, expression d'un projet de territoire partagé, dont la traduction et la mise en œuvre réglementaire fine est ensuite assurée par les PLU. L'introduction d'un volet programmatique dans le texte actuel crée une confusion sur les responsabilités en termes de compétences et de financements pour la réalisation des objectifs inscrits dans le Document d'Orientations. Ce point mérite donc attention et le choix d'une autre terminologie plus conforme à l'esprit de cadre général du SCoT.

Le SCoT ne doit pas réglementer les formes urbaines.

Même si le SCoT doit posséder des leviers pour réguler l'urbanisation et les densités, il ne doit pas se substituer aux PLU en imposant des «normes minimales de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols». Il conviendrait de privilégier davantage l'introduction d'objectifs de densité qui ne préjugent pas des formes urbaines.

La question du commerce semble aujourd'hui insuffisamment abordée dans le texte actuel, alors même qu'elle constitue un élément majeur des politiques d'aménagement de l'espace et que le projet de loi prévoit la possibilité d'introduire un document d'aménagement commercial (DAC) dans les SCoT. Indépendamment des résultats de la mission confiée à Jean-Paul CHARIE, il serait intéressant de mieux définir l'articulation entre les politiques d'urbanisme et de commerce en précisant le contenu de l'outil DAC ou encore la déclinaison de la diversité commerciale dans les SCoT et les PLU.

L'élargissement des PLU à l'échelle communautaire permettra des politiques urbaines plus intégrées entre urbanisme, habitat et transport. Néanmoins cette avancée doit s'accompagner d'un soutien au renforcement de l'intercommunalité et à une meilleure couverture du territoire français en EPCI. Une phase de transition pourrait donc être prévue par la loi.

Le renoncement à l'introduction d'un régime de dérogations aux règles de densité fixées par les PLU pour les édifices à performance énergétique élevée (bâtiments dit HQE). Ces mesures dérogatoires exceptionnelles, prévues par le projet de loi, pourraient en effet contribuer à rendre difficile voire impossible la maîtrise des formes urbaines, et à créer une incohérence avec l'obligation de généralisation des constructions à basse consommation à horizon de 2012 prévue dans la loi.

Enfin, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme souligne le besoin d'une ingénierie très qualifiée et pluridisciplinaire et de moyens en conséquence pour accompagner cette évolution des politiques publiques d'aménagement du territoire issue du Grenelle de l'environnement.

De son point de vue, les agences d'urbanisme répondent à cet enjeu. Elles représentent en effet les outils privilégiés des collectivités territoriales pour l'accompagnement et la mise en œuvre de leurs politiques publiques d'aménagement et de développement. Outils d'observation, de prospective, de réflexion et de dialogue partenarial, elles possèdent, du quartier à l'aire urbaine, une vision intégrée de la réalité et de l'avenir des territoires et jouent un rôle privilégié d'ensemblier des projets. Les agences d'urbanisme apparaissent donc comme les acteurs incontournables de la mise en œuvre de l'ambition de développement durable porté par le Grenelle de l'environnement.

Aussi, la FNAU **demande** qu'à l'instar des lois LOADDT et SRU, **la loi portant engagement pour l'environnement réaffirme le rôle des agences d'urbanisme dans l'ingénierie des territoires** à toutes les échelles, ainsi que leur positionnement sur les thématiques du Grenelle.

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme souhaite, à travers cette communication, nourrir la discussion des parlementaires lors de l'examen du projet de loi et voir apporter les précisions et les compléments nécessaires à sa bonne mise en œuvre.