



Marc Sauvez<sup>1</sup>

### **Écologiser les documents d'urbanisme : protéger les espaces agricoles et naturels**

À propos de l'article de Laurence Delattre et Claude Napoléone dans le *Courrier de l'environnement de l'INRA* numéro 60, juillet 2011, p. 63-72.

Les documents d'urbanisme français sont issus principalement de la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, complétée et actualisée par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de 2000. Ces deux lois très voisines offrent un cadre réglementaire assez semblable, d'une part, au document d'urbanisme local, principalement communal, le plan local d'urbanisme (PLU) et, d'autre part, au document d'agglomération, le schéma de cohérence et d'orientation territoriale (SCOT). Ils constituent la base du Code de l'urbanisme. On remarquera tout de suite qu'il n'existe pas de documents départementaux et que le document régional défini dans le Code de l'environnement est plus un document présentant les orientations partagées entre les acteurs régionaux qu'un document de régulation territoriale ; en particulier, il n'est pas prescriptif (opposable). L'État, pour ce qui le concerne, à son échelle, depuis plusieurs décennies, s'est interdit d'avoir un document d'orientation territorialisé. Il se contente de principes généraux énoncés dans les articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme proposant une « gestion économe de l'espace » et une affectation de l'espace suivant les différents besoins (agriculture, logements, activités, etc.). Les services locaux de l'État sont cependant censés rappeler ces principes, lors de « porter à la connaissance » des collectivités qui élaborent des documents d'urbanisme. En s'appuyant sur ces principes très généraux, les préfets ou tout particulier peuvent aller en justice pour faire valoir qu'à leur avis un document d'urbanisme particulier ne respecterait pas ces principes. Les juges en tribunaux administratifs doivent trancher. Il n'y a pas à ce jour de jurisprudence bien établie.

On constate, comme le font les auteurs de l'article du *Courrier de l'environnement de l'INRA*, que l'on consomme beaucoup d'espaces ouverts (ruraux, naturels ou récréatifs, soit environ 60 000 hectares par an) comme si ces documents étaient inutiles, voire négatifs par rapport à la fonction « espaces ouverts ». Le gagnant semble être l'espace urbain (logements, activités et infrastructures). Les auteurs s'interrogent : « Pourquoi avoir choisi en France un modèle si consommateur d'espaces ? ». Quant à l'auteur de ce choix, ils désignent « l'État et les élus », accusation bien rapide et floue que les accusés pourraient rapidement démentir. Un argument fort est proposé pour finir et dans la conclusion sur la récupération de la plus-value foncière par « la » collectivité, cette récupération étant implicitement meilleure pour eux aujourd'hui dans les étalements urbains (car les

1. Marc Sauvez est ingénieur, architecte, urbaniste et enseignant. Il a été sous-directeur au ministère de l'Équipement, chargé de la planification stratégique, et membre de la cellule prospective du ministère de l'Environnement.

nouveaux habitants y financeraient les équipements qu'ils génèrent) que dans la reconquête des tissus existants. Ce n'est pas non plus une thèse convaincante car les « charges foncières » sont récupérées dans toutes les opérations et en zone centrale la fiscalité, plus importante, enrichit d'avantage les municipalités.

L'article cependant montre bien ce paradoxe opposant, d'une part, un consensus assez général – protection nécessaire des espaces ouverts, choix des ménages en faveur d'un urbanisme assez concentré qui apporte des services et une vraie qualité de vie urbaine (les espaces centraux et denses sont beaucoup plus chers au mètre carré, ce qui est un indicateur de satisfaction !) – et la réalité de l'étalement urbain continu d'autre part. Il faut donc chercher plus avant les déterminants. C'est à cette condition que l'on pourra envisager une intervention publique qui ne soit pas uniquement de l'incantation.

On posera ici plutôt l'hypothèse que le fractionnement des acteurs publics, chacun bien calé dans une « compétence » donnée qu'il remplit assez bien, mais tous mal articulés et coordonnés entre eux, sur des périmètres inappropriés, génère cette improductivité spécifique à la France dans le domaine de la protection des espaces ouverts. Une décentralisation hâtive dans un contexte de forte croissance urbaine, un retrait confus de l'État, une multiplication de nouvelles collectivités mises en concurrence et agissant sans règles précises font que la régulation publique est inactive et, plus grave, qu'elle a du mal à se rétablir car les acteurs susceptibles de remettre en cause la règle du jeu sont ceux qui profitent le plus de la confusion.

La thèse selon laquelle les outils d'urbanisme ne seraient qu'urbains et inadaptés aux enjeux ruraux ne tient pas car le principe du zonage au coeur des documents d'urbanisme de 1967 et 2000 décrits ci-dessus définit à la fois des zonages urbains constructibles et des zonages naturels protégés. C'est bien dans la mise en oeuvre qu'il faut rechercher la faille.

Une autre dérive du raisonnement consiste à regretter le rôle de grand acteur de l'État qui pourrait par sa puissance régaliennne protéger ces espaces. Les journalistes invoquent aussi souvent la nécessité de cette intervention d'un « *deus ex machina* » tout en dénonçant dans d'autres articles l'intervention inopportune de ce même État. Il faut bien poser le fait que dans un pays développé, semi libéral, les initiatives partent des consommateurs de base (les ménages et les chefs d'entreprises). Ceux-ci choisissent personnellement leur implantation. La ou les instances publiques ont alors pour rôle d'infléchir ces implantations au nom d'un intérêt général : prise en compte du long terme (coût global, risques, réversibilité), protection des minorités (jeunes, pauvres, vieux, handicapés, étrangers, etc.), et du patrimoine naturel et bâti, intégration des externalités pour des domaines qui ne seraient pas monétisés (eau, air, nature, etc.). Le concept de développement durable (que la planification publique ne définit pas, étrangement !) est au coeur de ces arbitrages et inflexions. Infléchir en tenant compte des forces en présence et des tendances plutôt que faire ou contraindre sont les nouveaux modes incontournables de gouvernance. Pourtant, la France reste sur le modèle régalienn du « bâton » qui s'avère aujourd'hui inefficace.

### **Pourquoi la ville croît-elle ?**

Avant de dépendre des décisions occultes d'acteurs publics, la croissance spatiale urbaine dépend donc des modes de vie individuels. Les deux grandes tendances nouvelles de cette sociologie sont le vieillissement de la population et la crainte du « déclassé » des ménages des classes moyennes. La première tendance maintient dans les centres des personnes âgées qui n'y libèrent pas les logements et gentrifient ces centres (les retraités propriétaires sont actuellement parmi les personnes à plus hauts revenus). Les ménages « moyens » se répartissent alors dans les autres quartiers en refusant d'habiter, s'ils le peuvent, dans les quartiers « difficiles ». Comme, par ailleurs, le nombre de ménages croît (non du fait d'une forte croissance démographique, car on assiste en France à une stabilisation de la population urbaine, mais surtout du fait de la forte diminution de la taille des ménages à population relativement constante, due en partie au vieillissement), plus de logements sont nécessaires (environ + 30%, à population constante, depuis 1970). Ainsi, les ménages familiaux moyens, qui ne trouvent pas de place dans les quartiers « corrects » s'éloignent (pour

vivre entre soi et en particulier offrir à leurs enfants les meilleures chances de réussite et ne pas être « déclassés », ce qui génère des extensions pavillonnaires. Leur éloignement « forcé » est compensé par un habitat très peu dense où le logement apporte de fait des services (garage, jardin, piscine, stockage, paysage) que les quartiers anciens denses n'offrent pas.

Ainsi, l'extension périphérique s'explique par l'augmentation du nombre de ménages, mais celle-ci ne se traduit par cette extension lâche que du fait de l'absence de politiques publiques dans quelques domaines clefs :

- peu de politiques de relogement des personnes âgées isolées dans de grands appartements centraux occupés antérieurement par leur famille ;
- échec des politiques de normalisation des quartiers « difficiles » qui restent des quartiers ghettos socialement, perdent leur population et n'accueillent pas de nouveaux habitants malgré des localisations souvent intéressantes et d'assez bons équipements ;
- incapacité à monter des extensions périphériques « urbaines » offrant autour de centralités équipées des emplois et des logements assez denses et attrayants ;
- inversement, une hyper politique publique de transports a permis, sous couvert de services, à des populations d'habiter toujours plus loin dans des conditions de transport relativement acceptables (les temps de transport moyens sont restés identiques entre 1960 et 2010, malgré une distance moyenne triplée, et le coût de l'essence est relativement stable depuis 1960).

En clair, les politiques publiques devraient permettre de monter des opérations d'aménagement pour soit densifier le bâti (à population constante) dans les centres, soit créer des extensions bien aménagées et plus denses, de taille adaptée et limitée aux besoins.

### **Des politiques publiques inadaptées**

Quand on se penche sur les politiques publiques négatives décrites ci-dessus, le diagnostic est assez simple et récurrent. Le problème n'est pas la « faute » d'un élu particulier, mais plutôt d'une organisation générale peu vertueuse. La description, ci-dessus, des problématiques non prises en compte renvoie en effet au fait que les collectivités n'ont pas été dotées de ces compétences ou mal positionnées. Et, inversement, la nature, les compétences ou la logique d'intervention d'autres collectivités accentuent les maux décrits.

Face aux enjeux de l'étalement de la surface des villes et de la consommation d'espaces ouverts, il serait souhaitable qu'il y ait une collectivité responsable à ces échelles. Ce n'est pas le cas.

Pour le dire simplement, il faudrait qu'à l'échelle des régions et des agglomérations il y ait une réflexion suivie de décisions par une collectivité dotée de pouvoirs régaliens pour imposer des décisions, monter des projets et les mettre en oeuvre.

Pourquoi la région ? Parce que c'est un espace social, économique et culturel dans lequel se jouent spécifiquement certains types de développements – l'Europe est par ailleurs chargée d'un équilibre entre les régions et leurs disparités au sein du continent. Concrètement, spatialement, cela se traduit par une certaine répartition des villes et villages, leurs liens économiques et physiques et le rapport que ces espaces habités entretiennent avec les espaces ouverts. Idem pour l'accueil de populations et les formes d'hébergement de cette population. Il est évident que cette trame ne se présente pas de la même façon dans le Nord, en Provence ou en Bretagne. C'est alors à cette échelle et avec les collectivités à taille urbaine que doit se régler globalement le rapport ville-campagne.

Pourquoi l'agglomération? Les choses étant globalement définies au niveau régional, c'est au niveau de l'agglomération (ou d'un petit pays : vallée ou espace rural cohérent) que peut se définir plus finement ce qui va conditionner l'étalement urbain : le rapport entre des tissus urbains anciens ou récents, la diversité sociale, les polarités autour desquelles se concentreront les urbanisations à développer (et surtout s'il faut les développer). Cette agglomération, si elle est urbaine, rassemble un centre, des banlieues anciennes et des espaces potentiels d'extension. Si elle est dotée d'une vraie autorité et d'un financement significatif, elle peut, face aux stratégies malthusiennes de communes centrales ou aux stratégies d'exclusion sociale (par les deux extrémités), imposer par

des « aides conditionnelles » les stratégies nécessaires à la cohérence urbaine d'ensemble. Ce ne sont que les agglomérations qui peuvent ainsi juger de l'opportunité d'opérations d'aménagement centrales ou périphériques et créer les péréquations et solidarités nécessaires à leur faisabilité. Le niveau communal est évidemment trop petit car il n'est en général qu'un sous-ensemble de ces espaces où se jouent le développement urbain et la protection des espaces. L'espace départemental est souvent aussi trop petit, les départements, au sein d'une même région, étant souvent sur une même problématique socio-économique. C'est aussi parfois le cas entre des petites régions très proches (par exemple les haute et basse Normandie, l'Alsace et la Lorraine, *etc.*). Cependant, il faut bien constater que ces deux échelles, la région et l'agglomération, pertinentes pour notre sujet, sont actuellement bien maltraitées.

Les régions n'ont que des compétences assez floues – l'aménagement du territoire, qui ne correspond à rien de très concret – et elles ne possèdent pas, étrangement, de document d'urbanisme opposable aux tiers ; enfin leur financement est marginal, s'élevant à environ 330 € par habitant et par an. Le document régional, le schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADT) n'est qu'un vague document facultatif de débat sur l'identité régionale. D'aucuns ont souhaité que ce SRADT soit prescriptif sur les liaisons ferroviaires et routières régionales, sur certaines grandes implantations industrielles, sur la protection d'espaces ruraux, touristiques ou patrimoniaux, en lien, bien entendu, avec les instances nationales et/ou locales. Pas de réponses à ce jour, et cela bien que de nombreuses compétences de fait des régions devraient pour leur mise en oeuvre s'appuyer sur un tel document. Ce pourraient être des directives régionales d'aménagement (DRA) élaborées par la collectivité territoriale correspondante et introduisant également à mobiliser ses propres financements.

Pour ce qui est des agglomérations, le diagnostic est encore plus grave. D'abord, pour ce qui semble être un outil de planification d'agglomération, le SCOT, il faut d'abord constater que ce document est facultatif. Il serait obligatoire à partir de 2014, mais sans que l'on ne sache aujourd'hui sur quelle base. Puis, il faut noter l'incohérence de son périmètre. Il est le plus souvent réduit à la partie agglomérée de l'agglomération, laissant de côté les extensions périphériques alors que celles-ci sont totalement liées au développement de la partie centrale et réciproquement. Souvent ces espaces périphériques sont même organisés en SCOT indépendants, concurrents suivant leur propre logique. Ensuite, on peut s'interroger légitimement sur le pilote de ce type de document. À cette échelle on trouve au moins trois pilotes potentiels, indépendants ou plutôt concurrents :

- *l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Constitué pour réaliser un SCOT*, c'est un regroupement de circonstance. Les décisions doivent être prises à l'unanimité sans vraies règles de hiérarchie, ce qui limite la portée du document qui ne regroupe que des communes qui ne « perdent » rien, soit des communes centrales très fortes, soit des communes périphériques qui imposent leur urbanisation. Les services de l'État sont « associés », ils essaient de « limiter l'étalement urbain » par des conseils, mais n'ont jamais « mis en demeure » de le réaliser.

- *les groupement de communes : communautés d'agglomération ou communautés de communes.* Ces collectivités locales dotées de compétences et d'un budget pourraient être l'outil créant les SCOT et les mettant en oeuvre avec des projets propres et une responsabilité politique, mais, en fait, elles sont le plus souvent décalées par rapport aux EPCI. Elles posent elles aussi de vrais problèmes de légitimité. L'assemblée communautaire regroupe des représentants de communes, le plus souvent un par commune, quelle que soit leur taille. Ils sont élus au niveau de ces communes, donc sans légitimité ni projet communautaire et de ce fait, bien souvent, se trouvent là plus pour défendre la commune contre la communauté que l'inverse.

- *Les cantons, unités de base des départements sur lesquels sont élus les conseillers généraux.* Ceux-ci sont au contraire légitimés par le suffrage universel sur leur territoire, mais leur « pouvoir » se limite (théoriquement) à certaines « compétences » : social, routes départementales, espaces verts, collèges, transports interurbains, *etc.*, sans que le législateur voie le lien entre ces domaines et l'aménagement global de l'espace (en termes techniques la « clause de compétence générale ») et de ce fait sans qu'il prévoie un document départemental d'urbanisme qui pourrait être opposable.



Ainsi, le SCOT pourrait être un bon outil de contrôle de l'étalement urbain mais il reste assez incantatoire car il n'est pas adossé à une collectivité porteuse d'une volonté et des moyens de maîtriser l'urbanisation et de monter les opérations nécessaires.

Face à cela, les collectivités fortes susceptibles d'interventions sur l'espace sont les anciennes communes et départements. Les départements partagent avec les régions des territoires marquant espaces urbains et ouverts. Actuellement, ils masquent plutôt la montée des régions en termes d'aménagement du territoire sans pour autant en avoir les outils de planification mais dotés de compétences trop partielles qui, comme celle des routes et transports, ont tendance à disperser l'habitat et les activités. Les communes sont évidemment trop petites. Leur taille conduit surtout à une spécialisation politique, sociale et physique concourant à l'éclatement et à la dispersion de la ville, les fonctions non désirées pouvant toujours être renvoyées sur la commune voisine. Un commentateur posait bien la question en disant que le maire d'une commune urbaine qui acceptait des nouvelles constructions s'exposait aux critiques de ses administrés alors qu'inversement un maire d'une commune périphérique qui prenait l'initiative d'un nouveau lotissement était sûr d'être réélu. Le législateur de 1982 qui a créé la décentralisation sur la commune en l'hypertrophiant a été vite corrigé par celui de 1990 qui a généralisé les intercommunalités. Le problème est bien aujourd'hui que des structures nouvelles ont été créées mais sans supprimer les anciennes et sans les hiérarchiser.

Il faut aussi constater que ces multiples collectivités non hiérarchisées et peu coordonnées ont, de par la loi, des compétences éclatées qui ne constituent pas une politique d'ensemble cohérente. Par exemple, on constate que les communes ont toute compétence sur les permis de construire, les intercommunalités sur l'habitat, les départements sur les routes et les transports, les régions sur l'emploi et l'aménagement du territoire, sans que quiconque ait la responsabilité de la cohérence d'ensemble.

Ceci n'est pas une critique de chacun de ces niveaux qui chacun fonctionne suivant la logique de son échelle, de ses propres compétences et selon ses moyens de planification et ses moyens financiers. Le problème récurrent, en matière d'étalement urbain (mais aussi de sécurité, de diversité sociale, de compétitivité, de qualité urbaine, *etc.*), est celui de la vision d'ensemble, ou, de façon plus technique, des externalités croisées entre tous les domaines qui ne peuvent être saucissonnés comme des domaines indépendants. Le fond du débat est en fait que l'État de 1980 qui a accepté la remise en cause de sa toute puissance a souhaité conserver la vision d'ensemble, mais n'a pas pu s'en donner les moyens face à des collectivités qui, légitimement, ont pris leur destin en main. L'éclatement de la responsabilité de l'aménagement de l'espace en une dizaine de niveaux concurrents et partiellement capables crée une cacophonie de plus en plus visible.

### **Quelle action pour les pouvoirs publics demain ?**

Comme le remarque l'article de L. Delattre et C. Napoleone, le mal est surtout français. On a décrit ci-dessus l'une des causes de l'étalement urbain, le morcellement à la fois des espaces et des institutions qui fait suite à une décentralisation en cours de mûrissement. Doit-on penser que la situation évoluera avec la sagesse des acteurs (élus) ou, au contraire, faut-il être inquiet d'une sorte de fossilisation des institutions et de leurs services, tant cette évolution est lente et tant les hommes qui les représentent sont dans des situations relativement confortables dans le paysage actuel ? L'une des raisons, paradoxale, que l'on a d'être optimiste est que les budgets publics se font rares et que les conséquences de cet étalement deviennent visibles et coûteuses pour tous. Les acteurs de base devraient alors se mobiliser.

Il faut constater qu'une action publique qui se contenterait de déplorer la consommation permanente des espaces ouverts et de réclamer une action réglementaire à travers des documents d'urbanisme protectionnistes autoritaires est vaine. Ces documents dérivent sans cesse et deviennent des passoires ; de fait ils sont incantatoires. Il n'y a en fait personne – aucune autorité politique responsable – derrière ces documents et les autorités de contrôle, principalement l'État, se sont déchargées de ce rôle. Le problème de l'autorité publique responsable est aussi celui de la collectivité capable de monter de nouvelles opérations d'aménagement – dans le contexte actuel, on constate que le nombre de ces opérations est en chute libre, malgré des besoins évidents avec, comme conséquence dramatique, des envolées de prix considérables sur les sites tendus où leur réalisation est indispensable.

À moins de se décourager (comme le fait l'article qui enfourche l'idée d'une sorte de complot de l'État et des élus) il faut aborder le sujet par un autre angle. La protection ne se décrète pas, elle se construit, et ce avec des acteurs qui ont intérêt à cette construction. On a ici identifié deux acteurs de ce type, les régions et les agglomérations. De par leur taille et leurs compétences élargies ces collectivités ont intérêt à resserrer la ville pour diminuer son coût de fonctionnement, à conserver des espaces ouverts pour l'alimentation, les loisirs, les paysages et demain l'énergie. Ainsi, elles internaliseront dans leur bilan global les coûts et profits de plusieurs domaines (démarche contraire à l'actuelle démarche par compétences sectorielles dont personne n'a fait le bilan global). Étant un peu dégagées de la gestion quotidienne, ces collectivités peuvent aussi intégrer des coûts futurs par anticipation. En effet, les paramètres de base peuvent fortement évoluer : augmentation du coût de l'énergie, baisse de la productivité agricole avec des pratiques moins polluantes, besoins d'espace pour des productions d'énergie naturelle, espaces de loisirs de proximité, *etc.* Une approche par anticipation prospective est peut être davantage possible à ces niveaux.

Une autre lecture qui peut être faite et que l'article aborde très (trop ?) rapidement est celle de la rente foncière. C'est un « gros mot », mais concrètement cela veut dire que le terrain rural est moins cher que le terrain urbain parce que ce qui se fait sur chaque terrain a une rentabilité proportionnelle à sa valeur. Et ceci tout simplement parce que le transport des salades se fait en une fois alors que celui des salariés s'effectue deux fois par jour. Ils doivent alors, dans un raisonnement à court terme, être logés plus près de la ville que les salades. C'est aussi que les espaces ouverts associent beaucoup de « biens gratuits » : l'eau, l'air, la beauté des paysages, le vent, la terre, *etc.* Ces termes changeront certainement demain rapidement. Le débat se rapproche et converge avec l'anticipation évoquée ci-dessus.

Cette mise en avant de collectivités qui doivent avoir une « compétence générale » et une autorité spécifique sur les autres n'est pas une remise en cause des autres collectivités historiques ou récentes. Ces dernières peuvent démocratiquement représenter des niveaux de collectivités intermédiaires et participer aux débats.

### **Conclusion**

En réponse et complément à un article qui déplore la consommation d'espace ouvert et préconise d'introduire des clauses protectionnistes dans les documents d'urbanisme pour les « écologiser », l'expérience montre que cette démarche reste souvent incantatoire et que la consommation d'espaces ouverts continue. Cette dérive peut se prolonger car il y a des acteurs qui y ont intérêt individuellement. Mais le problème principal pour la régulation publique est l'absence d'expression des forces contraires, qui existent (l'article le dit), mais qui ne sont pas organisées. Ici, on va plus loin en montrant que les documents de planification les plus nécessaires pour ce thème au niveau des agglomérations et des régions soit n'existent pas, soit ne sont pas portés par une collectivité responsable (politiquement, réglementairement, financièrement). Finalement, la conclusion est que l'organisation vertueuse du rapport urbain/ouvert se construit des deux côtés de la « frontière » et que cette construction repose sur des collectivités telles que les régions et les agglomérations. La conclusion ainsi la plus opérationnelle serait que les documents d'urbanisme, plutôt que d'être de simples documents régaliens, soient aussi des affichages de projets et de moyens consacrés à ces projets exprimés par les collectivités qui les portent : projets denses de renouvellement urbain centraux, extensions denses et organisées si nécessaires, espaces ouverts proches des villes organisés pour les loisirs, le maraîchage et l'agriculture.

Ces collectivités responsables intégrant aujourd'hui à égalité les différents enjeux du couple urbain/ouvert anticipent également sur les formidables mutations à venir dans les domaines de l'énergie et de l'agriculture.

Les pistes explorées ci-dessus grâce à mon expérience et à l'observation devraient aussi faire l'objet de recherches plus systématiques : effets réels et dérives des documents d'urbanisme, action effective de l'empilement institutionnel actuel, spécificité des échelles, *etc.*