



La gestion des espaces périurbains

Gérard LARCHER, Sénateur

Rapport d'information 415 - 1997 / 1998 - Commission des Affaires économiques et du Plan

Table des matières

- RÉSUMÉ DU RAPPORT
- INTRODUCTION
- PREMIÈRE PARTIE -

LES ESPACES PERIURBAINS : CONTRADICTIONS ET ENJEUX

- A. LE CONCEPT DE ZONES DE PEUPEMENT INDUSTRIEL OU URBAIN (ZPIU)
- B. LA DÉFINITION DE L'ESPACE PÉRIURBAIN PAR LA SEGESA
- C. LA NOUVELLE DÉFINITION INSEE ET LE ZONAGE EN AIRES URBAINES
 - 1. Une grille statistique affinée
 - 2. Une estimation démographique précise
 - a) Une population de neuf millions d'habitants
 - b) ... aux caractéristiques sociologiques très diverses

- CHAPITRE II -

LES TENSIONS AU SEIN DES ESPACES PÉRIURBAINS

- I. LES PROBLÈMES HUMAINS OU L'IGNORANCE MUTUELLE
- II. LES DÉBOIRES PAYSAGERS
 - A. LES ENTRÉES DE VILLE
 - B. LES " GRANDS ENSEMBLES " PÉRIURBAINS
- III. PRÉCARITÉ FONCIÈRE ET FRAGILITÉ AGRICOLE
 - A. LA PRÉCARITÉ FONCIÈRE
 - 1. Une urbanisation sans borne
 - 2. ...en raison d'un droit de l'urbanisme instable, où il y aurait " fatalité à urbaniser "
 - B. LA FRAGILITÉ AGRICOLE
 - 1. Une agriculture en péril
 - a) Une agriculture diversifiée dont la marginalisation ...
 - b) ... est favorisée par l'article L.411-32 du code rural
 - 2. Un coût du foncier manifestement élevé

- CHAPITRE III -

DES MOYENS D'INTERVENTION NOMBREUX MAIS INADAPTÉS

- I. L'APPROCHE DE PLUS EN PLUS ENVIRONNEMENTALE DU PARC NATUREL RÉGIONAL

- A. LES ATOUTS D'UN PARC NATUREL RÉGIONAL : UN AMÉNAGEMENT FIN DU TERRITOIRE
 - 1. Un consensus local sanctionné par un label national
 - a) Une initiative locale et collective
 - b) L'engagement de l'Etat à travers la délivrance d'un label national
 - 2. Qui s'incarne dans les chartes d'objectifs
 - a) Des chartes qui intègrent des exigences en matière de protection et de développement
 - b) Des collectivités territoriales qui s'engagent à respecter le contenu des chartes
 - 3. Un indéniable succès en matière de développement économique
 - a) Un succès qui ne se dément pas depuis 1967
 - b) Des retombées positives en matière de développement économique
- B. QUI TROUVE SES LIMITES DANS LES ZONES PÉRIURBAINES
 - 1. Un outil conçu pour préserver des espaces naturels remarquables en milieu rural
 - a) De la lutte contre la désertification rurale à la préservation d'espaces naturels remarquables
 - b) La qualification insuffisante des espaces naturels en milieu périurbain
 - 2. Un contrepoids insuffisant face à la périurbanisation
- II. LE MAUVAIS EMPLOI ET LA FAIBLE EFFICACITÉ DES INSTRUMENTS D'URBANISME ET DE PROTECTION DANS L'ESPACE PÉRIURBAIN
 - A. DES RÈGLES GÉNÉRALES D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DONT IL N'EST PAS ASSEZ TIRÉ PARTI
 - 1. Le POS : une arme à double tranchant, instrument de la concurrence foncière intercommunale
 - a) Un instrument de préservation des paysages ...
 - b) ... dont les limites se révèlent dans les espaces périurbains
 - 2. Le schéma directeur : une procédure utile mais insuffisamment utilisée
 - a) Un document de planification intercommunale ...
 - b) ... insuffisamment utilisé
 - B. DES INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT PEU EFFICACES
 - 1. Une philosophie de l'urbanisation
 - a) Droits de préemption et zones d'aménagement différé : des droits pour urbaniser non pour équilibrer
 - b) Opérations d'aménagement
 - 2. Des opérateurs fonciers trop peu nombreux
 - C. DES INSTRUMENTS DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET URBAIN ADAPTÉS AUX COEURS DE VILLE
 - D. DES MOYENS FINANCIERS INSUFFISANTS
- SECONDE PARTIE -

N° 415

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1998

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (I) sur la gestion des espaces périurbains,

Par M. Gérard LARCHER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, *vice-présidents* ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Michel Barnier, Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Gérard Larcher, Edmond Lauret, Pierre Lefebvre, Jean-François Le Grand, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Jean-Baptiste Motroni, Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Bernard Piras, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, M. Henri Weber.



" [...] il n'existe pas seulement entre les Français et la terre de leur pays une relation purement économique, mais, en outre, une attache esthétique... parce que le pays est beau ".

Sully Prudhomme

RÉSUMÉ DU RAPPORT

I. LE CONSTAT

1. Longtemps, les espaces périurbains ont été **mal identifiés**. Leur **spécificité** est désormais reconnue depuis la définition par l'INSEE d'un **zonage en aires urbaines**. Ils sont caractérisés par la coexistence de **nouveaux quartiers d'habitation, d'exploitations agricoles** (10 % de la surface agricole utile nationale) et par une **population diverse : 9 millions de Français**, aux caractéristiques sociologiques très variées **y vivent**. Des **populations relativement aisées** (80 % des ménages y résident dans des maisons individuelles, 40 % des logements ont été construits après 1974) y côtoient des **populations précarisées** qui habitent dans des **quartiers en difficulté** (barres et tours de Mantes-la-Jolie ou quartiers marqués par un urbanisme " horizontal " à Valenciennes).

2. Trois types de tensions se font sentir dans les espaces périurbains :

LES TENSIONS HUMAINES

- Les rapports des néoruraux et des exploitants agricoles (dont la population se réduit progressivement) sont marqués par une **méconnaissance mutuelle**. Selon un sondage, seuls 28 % des Français associent le terme de " campagne " à une utilisation agricole du sol. Pour 69 % d'entre eux, la campagne n'est qu'un " paysage ".

- Les habitants des espaces ruraux voisins des villes craignent l'avancée du " front urbain ". Leur crainte est parfois justifiée : **l'agriculture périurbaine est victime de déprédations**. Dans le Val de Seine, les vols de fruits atteignent parfois ¼ de la récolte. Or, **si des mesures spécifiques d'aide aux entreprises ont été adoptées** dans le Pacte de relance pour la ville, **elles n'ont pas d'équivalent pour les exploitations agricoles** qui avoisinent les quartiers en difficulté.

LES TENSIONS PAYSAGÈRES

Dans le territoire situé à proximité des villes, **l'espace est** considéré comme **un " espace jetable "**.

La laideur de bien des **entrées de ville** et l'apparence de nombreux **grands ensembles** périurbains illustrent ce phénomène. Si une législation relativement ancienne permet de protéger le coeur des villes, la prise de conscience sur les problème des " entrées de ville " est récente.

LA PRÉCARITÉ FONCIÈRE ET LA FRAGILITÉ AGRICOLE

Les espaces périurbains subissent une **urbanisation en apparence sans borne** : entre 1982 et 1990 on y a construit près de 18 logements au kilomètre carré, contre 6 en moyenne sur l'ensemble du territoire.

L'instabilité chronique du **droit de l'urbanisme** (révision et modification des POS en particulier) entretient les **anticipations à la vente** des propriétaires fonciers, qui font parfois pression sur les autorités municipales en laissant en friches les terrains pour lesquels ils souhaitent obtenir un droit à construire.

En conséquence, **l'agriculture** est **progressivement marginalisée**, même si elle **occupe encore plus de 52 % des espaces périurbains**. **Le coût du foncier s'envole**. Dès lors, compte tenu de sa rentabilité, l'agriculture cède le pas à l'urbanisation.

3. Face aux tensions subies par les zones périurbaines, de nombreux élus s'interrogent et **souhaitent disposer d'un outil d'aménagement** pour préserver et souvent **restaurer un développement harmonieux** de leur territoire.

Compte tenu du succès incontestable des **parcs naturels régionaux**, ils souhaitent utiliser à leur tour ce concept original. Cet outil, initialement conçu pour le développement économique et la valorisation du patrimoine naturel, s'est vu progressivement reconnaître des missions de protection des espaces naturels.

Aujourd'hui, les 35 parcs existants couvrent plus de 10 % de la superficie du territoire, associant 3.024 communes, 59 départements et 21 régions pour une population de 2,6 millions d'habitants. Ils s'illustrent plus particulièrement dans quatre domaines : la valorisation du patrimoine culturel et du territoire, la protection du patrimoine naturel et de sa biodiversité, des missions d'éducation à l'environnement et des actions de développement économique dont les retombées se chiffrent désormais en termes d'emplois créés ou maintenus.

4. Mais à l'examen, l'utilisation de cet outil dans les zones périurbaines se révèle complexe, car **il s'agit d'un dispositif conçu pour la protection et le développement de l'espace rural** et qui comporte **de fortes exigences** s'agissant de la **qualité des territoires** proposés au classement.

Les espaces naturels périurbains sont bien souvent trop dégradés et les moyens juridiques des PNR sont inadaptés pour encadrer une expansion raisonnée de l'urbanisation : la charte d'un parc est un document contractuel, dont le contenu n'a pas de réelle portée normative. Même si ce contenu est devenu beaucoup plus élaboré, il conserve encore parfois le caractère d'une déclaration d'intention. Vis-à-vis des tiers, la loi du 8 janvier 1993 sur les paysages n'instaure qu'une obligation de compatibilité entre le contenu des chartes et les plans d'occupation des sols. Les conventions actives de " ville-porte " signées entre un parc et les villes avoisinantes sont rares et ne comportent aucune mesure contraignante en matière d'urbanisme.

La multiplication de nouveaux PNR en zone périurbaine pourrait être préjudiciable aux parcs existants et, en définitive, inopérante. Il est cependant souhaitable de reprendre des éléments essentiels à l'origine du succès des PNR : consensus local conforté par l'engagement de l'Etat (délivrance d'un label national) et adhésion des collectivités territoriales à un document contractuel.

5. Les **instruments d'urbanisme et de protection** sont **mal, ou trop peu utilisés** :

- En principe, le **plan d'occupation des sols** pourrait permettre de préserver le paysage. En réalité, il est trop

souvent modifié et rarement intercommunal. De ce fait, le POS se transforme bien souvent, parfois malgré lui, en **instrument de la concurrence foncière** intercommunale.

- Les **schémas directeurs** permettent de fixer plus solidement les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, ainsi que l'équilibre entre extension urbaine, activités agricoles et économiques et préservation des sites. Malheureusement, **ils sont très loin de couvrir tout le territoire national** et ils souffrent également de transformations trop fréquentes (45 % d'entre eux étaient en révision au 1er janvier 1997).

- Les **instruments et les opérations d'aménagement** (droit de préemption urbain, zones d'aménagement différé, zones d'aménagement concerté), s'inspirent d'une "**philosophie de l'urbanisation**". Les secteurs auxquels ils s'appliquent ont vocation à être urbanisés.

- Les **opérateurs fonciers** sont **trop peu nombreux**.

On ne compte, outre l'Agence foncière et technique de la région parisienne, que trois autres **établissements publics fonciers d'Etat, dotés d'une ressource fiscale propre**, et capables de mener une **politique de requalification** de secteurs urbains et suburbains dégradés.

Quant aux collectivités locales, celles qui en ont le plus besoin n'ont pas les moyens de créer les **établissements publics fonciers locaux** dont le statut résulte de la loi d'orientation pour la ville (seuls deux de ces établissements ont été constitués depuis 1991).

6. Les instruments de protection du patrimoine architectural et urbain sont adaptés aux coeurs des villes : les lois relatives à la protection des monuments historiques, des sites, ou à la création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain permettent de protéger des éléments revêtant une richesse particulière : **la législation sanctuarise le beau et se désintéresse de la réparation des blessures faites au tissu urbain et au paysage.**

7. Enfin les moyens consacrés par l'Etat sont insuffisants. Les crédits consacrés par l'Etat aux interventions foncières, exprimés en francs 1995, sont passés de 1,4 milliard de francs en 1974 à 160 millions en 1995. En outre, le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) a été supprimé.

Dès lors, il convient d'utiliser au mieux la "**boîte à outils**" dont disposent actuellement les pouvoirs publics et de définir **un nouveau cadre d'utilisation** adapté aux problèmes spécifiques de l'espace périurbain.

II. PRINCIPALES PROPOSITIONS

1. Créer un nouveau label : les " terroirs urbains et paysagers ", pour valoriser une volonté politique

- Reconnaître la qualité de "**terroir urbain et paysager**" aux espaces périurbains sur lesquels, les communes, les départements, les régions, et l'Etat souhaitent mener une **action volontaire, concertée et contractuelle**.

Ce label se concrétiserait par :

- la signature d'une **charte** applicable à **un territoire** ;

- la **définition d'objectifs** sociaux, urbanistiques et agricoles à respecter pour gérer l'espace et le requalifier lorsqu'il est dégradé ;

- la **mobilisation d'un financement croisé** Etat-collectivités territoriales.

2. Edicter des directives territoriales d'aménagement (DTA)

Assurer le **primat de l'intérêt national**, par-delà la diversité des approches locales, grâce à de **nouvelles DTA**, -outre les six actuellement en préparation- à **réaliser sur les principales aires urbaines**.

3. Relancer l'élaboration de schémas directeurs cantonaux ou d'agglomération

Les **schémas directeurs** constituent le **seul moyen pour assurer une gestion intercommunale de l'extension urbaine**.

Leur **élaboration** doit être **encouragée** en **n'autorisant** -sauf circonstances exceptionnelles- **les modifications** et les **révisions de POS** que dans les communes dont le territoire est inclus dans le périmètre d'un schéma directeur.

4. Renforcer la stabilité des plans d'occupation des sols (POS)

Les POS doivent **traduire un choix clair et durable**. Aussi, pourrait-on :

- instituer un **délaï minimum pendant lequel une révision du POS serait impossible**, sauf circonstances exceptionnelles ;

- **réduire l'ampleur des " zones d'urbanisation future "** ou zones " NA " en définissant leur emprise maximale au niveau intercommunal, dans le schéma directeur et non plus seulement au niveau du POS.

5. Développer le rôle des SAFER dans la lutte contre les friches et maintenir l'agriculture de façon volontariste

Les SAFER disposent déjà de pouvoirs accrus pour lutter contre les friches en zones de montagne. Il est souhaitable de leur **permettre d'intervenir plus aisément, de façon analogue, sur les terres incultes en zone périurbaine**.

6. Lutter contre l'enrichissement sans cause issu de la vente de terres agricoles

- **taxer les profits " tombés du ciel "** lors de la vente d'un terrain agricole devenu urbanisable ;

- **affecter les sommes recueillies à un fonds de gestion des espaces périurbains** destiné à **acquérir des terrains** pour y maintenir une activité agricole, **aider l'agriculture périurbaine, réhabiliter les espaces périurbains dégradés**.

7. Développer les politiques foncières des collectivités locales

- Inclure un **volet agricole et paysager dans les contrats de ville**, afin de traiter l'espace périurbain comme une composante patrimoniale et dynamique de la ville ;

- réexaminer la question des **évaluations foncières**, notamment pour permettre aux communes d'acheter des terrains si elles le souhaitent et faciliter le maintien de l'agriculture ;

- revenir à une **application stricte de l'article L.13-15 du code de l'expropriation** relatif à la notion de terrain " urbanisable " dans l'évaluation des terrains acquis par voie d'expropriation ;

- créer de **nouveaux établissements publics fonciers d'Etat** afin de réhabiliter les espaces les plus dégradés.

8. Accroître la stabilité des exploitations agricoles pour conforter leur vocation économique

- En instituant un **délaï minimum** -variable selon la durée du bail restant à courir- **avant le terme duquel le bail ne peut prendre fin**, même si le terrain est classé en zone urbanisable au POS ;

- en **valorisant la production des exploitations agricoles** (attribution de quotas spécifiques, augmentation des aides à la mise aux normes des bâtiments d'élevage en zone périurbaine, reconnaissance d'un label de proximité pour les produits agricoles) ;

- en **accroissant les contacts entre agriculteurs et citoyens** (élargissement des actions du type " fermes pédagogiques " à des fermes appartenant à des exploitants privés et développement de " jumelages " entre quartiers urbains et zones rurales) ;

- en **ouvrant le parcellaire par la création de chemins aux abords des agglomérations** (l'attribution d'aides spécifiques serait conditionnée à l'existence d'un minimum de mètres de chemins ouverts au public à l'hectare, ainsi qu'à la plantation de haies permettant le cheminement le long des terres cultivées) ;

- généraliser l'élaboration de **plans de développement durable**.

9. Créer des établissements publics environnementaux régionaux

- Ces agences assureraient la **protection d'espaces verts et agricoles périurbains** dans des conditions analogues à l'Agence des Espaces verts de la région Ile-de-France ;

- leur **affecter** une part du **produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles**.

10. Renforcer l'intercommunalité d'agglomération

En attribuant à une **autorité d'agglomération** :

- une **compétence urbanistique et foncière** ;

- une **ressource fiscale unifiée ou péréquée** à travers la taxe professionnelle ;

- en **prenant en compte le coût des espaces naturels** dans les dotations budgétaires versées par l'Etat aux agglomérations.

* *

*

Expérimenter le concept du terroir urbain et paysager, notamment dans le secteur des **boucles de la Marne et de l'Ourcq**.

INTRODUCTION

Pour répondre au souhait de Mme Corinne Lepage, alors ministre de l'environnement, votre rapporteur a engagé, au début 1997, une réflexion sur l'adaptation du système des Parcs naturels régionaux (PNR) aux territoires urbains et suburbains. Cette étude se situait dans le droit fil des travaux de la Commission spéciale constituée par le Sénat, en 1996, lors de l'examen du Pacte de relance pour la ville.

A la suite de la formation du Gouvernement de M. Lionel Jospin, la Commission des Affaires économiques a souhaité que cette réflexion sur l'évolution des équilibres entre zones périurbaines et espace rural soit poursuivie. Elle a confié à votre rapporteur, le 11 juin 1997, le soin de présenter des propositions sur la gestion des espaces périurbains.

Le Sénat a bien pour préoccupation l'ensemble du territoire -qu'il soit urbain ou rural- dont il assure la représentation. Cette mission lui fait un devoir d'analyser et de proposer des outils pour la gestion de cet espace.

Tel est l'objet du présent rapport.

Au cours de son travail, votre rapporteur a rencontré près d'une centaine de personnes : élus, magistrats et hauts fonctionnaires, dirigeants de syndicats professionnels, d'entreprises et d'associations.

A. DES RÈGLES GÉNÉRALES D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DONT IL N'EST PAS ASSEZ TIRÉ PARTI

Dans l'arsenal juridique institué par le premier livre du code de l'urbanisme, consacré aux règles générales d'aménagement, deux documents de planification foncière retiennent spécialement l'attention : le Plan d'Occupation des Sols (POS) et le Schéma Directeur.

1. Le POS : une arme à double tranchant, instrument de la concurrence foncière intercommunale

Le plan d'occupation des sols est l'instrument de programmation privilégié des politiques communales de l'urbanisme. Il tend^{28(*)} à " *fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols* " qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. Sa généralisation progressive à la majeure partie du territoire en fait l'élément essentiel de toute politique de l'urbanisme soucieuse du respect de l'autonomie locale. Au 1er juillet 1997, 15.180 communes -représentant une population de 51,7 millions d'habitants- étaient dotées d'un POS^{29(*)}.

En théorie, ce document répond presque parfaitement à l'objet que poursuit la politique de préservation et d'aménagement des espaces périurbains. Les 3/4 de la superficie des cantons périurbains sont couverts par des POS publiés contre seulement 30 % des surfaces appartenant aux cantons ruraux^{30(*)}. L'expérience prouve pourtant que le recours au POS ne suffit pas pour résoudre les problèmes que connaissent les espaces périurbains et que son utilisation contribue même parfois à les aggraver.

a) Un instrument de préservation des paysages ...

L'article L-123-1 précité dispose que le POS doit " *prendre en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution* " et qu'il :

- **délimite les zones urbaines** ou à urbaniser, tient compte des besoins en matière d'habitat de services et de transports des populations actuelles et futures et **prend notamment en considération la valeur agronomique des sols et les structures agricoles** ;
- définit en fonction des situations locales **les règles concernant le droit d'implanter des constructions**, leur destination et leur nature ;
- détermine des règles concernant **l'aspect extérieur des constructions**, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ;
- fixe pour chaque zone un ou des **coefficients d'occupation des sols** qui déterminent la densité de construction admise ;
- identifie les **éléments de paysage** et délimite les quartiers, les rues, monuments, **sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique** ;
- localise les **emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts** ainsi que, **dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles** quels que soient les équipements éventuels qui les desservent.

Les autorités chargées de l'élaboration des plans d'occupation des sols disposent, par conséquent, de **compétences très étendues pour conduire la politique foncière communale dans un souci de protection paysagère**. L'expérience prouve pourtant que les POS ne permettent pas -sauf volonté très forte- de mener à bien une politique de gestion cohérente des espaces périurbains. Cette situation s'explique par des raisons qui

tiennent aussi bien à l'instabilité des plans d'occupation des sols qu'à la réelle concurrence que se livrent, trop souvent, les communes lors de l'élaboration de ces documents.

b) ... dont les limites se révèlent dans les espaces périurbains

Les plans d'occupation des sols sont marqués par une relative instabilité et par un caractère faiblement intercommunal qui nuisent à leur bonne utilisation.

Les plans d'occupation des sols sont caractérisés par une trop forte instabilité : A la date du 1er janvier 1996 -dernière statistique disponible- dans plus du quart des communes disposant d'un POS celui-ci était en cours de révision. Dans les Bouches-du-Rhône, on a dénombré, depuis 1983, pas moins de 450 procédures de modification de POS et 204 révisions^{31(*)} totales !

Le phénomène n'est pas nouveau. Dès 1992, le Conseil d'Etat dans un rapport intitulé " *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*", soulignait la trop forte instabilité des POS ainsi que les effets pervers de la transformation continue des documents d'urbanisme décentralisés. " *Une réglementation qui change au gré des circonstances et des contraintes particulières voit nécessairement posée la question de sa justification. Pourquoi en effet, établir une règle de droit générale et absolue si c'est pour la remettre en cause à la première occasion venue ?*"^{32(*)}

La question posée par la Haute juridiction s'exprime avec acuité dans les espaces périurbains. Bien souvent, en effet, les propriétaires sont tentés de faire pression sur les communes pour obtenir une autorisation de construire qui décuplera ou plus la valeur de la terre agricole. Si le conseil municipal ne répond pas positivement à une telle demande, certains administrés n'hésiteront pas à laisser leurs terrains en friche, voire à engager des procédures, pour faire pression sur la commune. C'est ainsi que dans bien des cas, des demandes réitérées de permis de construire sont finalement satisfaites lors de la révision du plan d'occupation des sols. Dès lors, comme le relevait le conseil d'Etat dans son rapport précité : " *On assiste à une inversion des rapports entre la réglementation et les autorisations individuelles. Ces dernières ne se soumettent plus à la règle de droit, mais c'est elle qui évolue au gré des projets particuliers.*"^{33(*)}

ANNEXE N° 2

LES TRAVAUX DU GROUPE D'EXPERTS " ENVIRONNEMENT URBAIN " AUPRÈS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LA PLANIFICATION SPATIALE DURABLE^{69(*)}

En 1989, " le Livre vert sur l'environnement ", publié par la Commission européenne, montre clairement combien les préoccupations d'environnement dans la ville sont complexes à traiter. La ville est considérée comme un écosystème qui comprend le paysage urbain, un milieu avec ses caractéristiques propres (favorables et défavorables), et une organisation sociale particulière, avec des problèmes économiques aigus à résoudre.

Le " Livre vert " constate aussi le caractère commun des problèmes auxquels les villes européennes sont confrontées. A la lumière des lignes d'actions de ce texte, une résolution du Conseil européen de janvier 1991 a invité la commission à créer un groupe d'experts (constitué d'experts indépendants et de représentants nationaux) avec la mission de formuler des recommandations sur les moyens de développer la dimension " environnement urbain " dans la politique de l'environnement de la communauté.

La complexité du concept de développement urbain durable va de pair avec la prise en compte de l'incertitude et la nécessité de " précautions " pour préserver le bien être des générations futures. Cette évolution induit, dans les champs professionnels, des pratiques plus souples et plus proches des habitants des villes. C'est

aussi une nouvelle expression de la démocratie plus participative qui permet d'élaborer si ce n'est des consensus au moins des compromis acceptables et transparents.

En **1993**, reconnaissant l'extension des concepts d'environnements urbains et de ville écologique vers la dimension de **développement urbain durable**, le groupe d'experts a mis en place le projet " villes durables européennes " dans la perspective de la deuxième conférence européenne des villes durables en octobre 1996 à Lisbonne. Ce projet visait principalement à :

- encourager une réflexion approfondie sur la durabilité dans les établissements urbains européens et susciter un vaste échange d'expériences ;
- faire connaître les meilleures pratiques en matière de développement urbain durable, notamment sur la mise en oeuvre de l'approche écosystémique à travers des stratégies globales et intégrées ;
- formuler des recommandations destinées à orienter la politique de l'Union européenne, des Etats membres, des régions et des collectivités locales, comme le préconise la résolution du Conseil de 1991.

Le **rapport " villes durables européennes "** est un des principaux fruits de ce projet. Il a constitué un document de réflexion essentiel pour la conférence de Lisbonne et a pour thème central l'application du concept de durabilité en zone urbaine. Il s'intéresse non seulement aux villes, mais aussi aux agglomérations urbaines de toutes tailles, groupements de villes, villes moyennes, centres urbains, banlieues. Il aborde également la question de la durabilité des régions urbaines et de tout le système urbain. Le groupe d'experts estime que les principes du développement durable et les mécanismes qui mènent à ce développement sont applicables à tous les échelons de la hiérarchie des établissements urbains. Cependant, ses travaux ont essentiellement porté sur la ville. La réalisation du développement urbain durable suppose un regard neuf sur les politiques et les mécanismes actuels, et un ensemble cohérent de principes capables d'étayer des **mesures écologiquement rationnelles**.

La planification spatiale est un sujet fondamental pour les travaux du groupe d'experts sur l'environnement urbain, dont le mandat officiel consiste notamment à " examiner de quelle manière les stratégies de planification concernant les zones urbaines et l'affectation des sols pourront à l'avenir englober des objectifs environnementaux ". Le projet " villes durables " a permis au groupe d'experts d'aborder également cette question et d'étendre son champ d'activité pour y inclure non seulement des objectifs écologiques, mais aussi des objectifs de durabilité.

Le rapport " villes durables européennes " constate que le développement urbain durable peut se réaliser uniquement dans le cadre d'une planification respectueuse de l'environnement.

La planification écologique de la ville présente des outils intéressants pour progresser sur la voie du développement urbain durable, si les impacts environnementaux sont pris en compte au stade des démarches préalables (du type diagnostics urbains ou éco-audits) ou à travers des politiques horizontales des plans et des programmes.

La planification spatiale vise à réguler l'occupation des sols en fonction de l'intérêt public. Des systèmes poursuivant cet objectif ont été mis en place dans tous les pays de l'Union européenne, mais le champ d'action et le mode de fonctionnement de chacun différent. Appelés tantôt systèmes de planification urbaine, spatiale, physique ou territoriale, tantôt systèmes de gestion de l'espace, ils remplissent généralement deux fonctions :

élaboration de plans (mise en place de cadres au moyen de stratégies et de projets d'aménagement définis à des échelles géographiques diverses allant du niveau national au niveau local) ;

contrôle du développement par des procédures législatives ou administratives applicables au niveau local pour contrôler l'implantation et la forme des aménagements.

Une des préoccupations majeures en matière de planification durable est la vitesse à laquelle l'urbanisation " consomme " la ressource limitée qu'est le sol dans les pays de l'Union européenne. Les modifications

irréversibles de l'utilisation des sols, et surtout celles qui réduisent la diversité biologique, posent un problème particulier du point de vue de la durabilité. Sur un plan plus général, malgré la tradition de vie urbaine que cultivent beaucoup de pays européens, la plupart des villes ont connu, ces dernières décennies, une déconcentration de la population et de l'emploi qui a conduit à un étalement des banlieues.

A l'extension des villes vers la périphérie est venue s'ajouter l'apparition de nouvelles formes de développement du commerce et des affaires. Les années quatre-vingts ont été marquées par des investissements considérables dans de nouveaux types de parcs industriels et de centres commerciaux périphériques qui ont cherché à s'implanter dans des endroits faciles d'accès en bordure des villes, où ils ont créé leur propre environnement. Ces tendances se sont particulièrement manifestées en France, en Espagne et en Grande-Bretagne, entre autres parce que les systèmes de planification territoriale de ces pays ont été plus sensibles aux pressions du marché. Mais, ces aménagements péri-urbains commencent à menacer la vitalité des centres urbains.

L'étalement des villes et la séparation de plus en plus nette des activités (habitation, travail, commerce) ont renforcé la croissance du trafic automobile qui, à son tour, a accru la consommation d'énergie et les émissions. Elles ont également réduit l'efficacité et donc la fréquentation des transports publics. Les systèmes de zonage rigide et les préférences en matière d'investissements ont trop souvent encouragé des aménagements monovalents, contrairement à la diversité que les villes européennes ont hérité de leur histoire et de leur géographie complexes.

Les recommandations formulées par le groupe d'experts au sujet de l'occupation du sol reconnaissent les difficultés et cherchent à renforcer les régimes de planification spatiale existants, en encourageant des méthodes plus globales et intégrées à savoir :

La planification urbaine doit informer très en amont sur la destination future des sols et elle doit obligatoirement être accompagnée d'une étude environnementale.

Les POS doivent assurer la mixité fonctionnelle des espaces. Les systèmes de planification spatiale qui se fondent sur le zonage doivent être assouplis pour s'adapter à cette évolution.

La restructuration de l'industrie et des grands équipements a laissé des friches souvent contaminées dans le tissu urbain tout en augmentant la pression foncière sur les espaces ouverts et ruraux. Il est urgent d'assurer la réutilisation des terrains désaffectés, ou abandonnés qui n'ont jamais été aussi nombreux dans l'histoire industrielle de la ville. **La reconversion de sites déjà aménagés et, le cas échéant, de bâtiments existants peut être considérée en soi comme une contribution à l'objectif de durabilité** ; elle offre la possibilité de conserver des sites vierges ainsi que de protéger les espaces ouverts et la nature.

La décontamination des sols pollués est une des grandes préoccupations de nombreux projets de régénération urbaine. Les techniques de nettoyage entraînent parfois des opérations coûteuses. La décontamination doit être considérée comme une étape d'un processus intégré qui envisage le site à réhabiliter dans son contexte global.

Le patrimoine culturel, qui est l'expression de l'identité culturelle d'une ville et de ses habitants doit se manifester dans le centre historique, la banlieue et les zones d'influences de manière diversifiée.

Les activités récréatives et touristiques peuvent avoir une incidence considérable sur la qualité du patrimoine culturel d'une localité. Une ville historique ou architecturalement remarquable attire les touristes ; ce phénomène a des effets économiques et sociaux favorables, mais il peut aussi compromettre le développement durable de la cité, surtout du point de vue social et écologique.

Afin de réduire les besoins de déplacements automobiles, la planification spatiale doit être complétée par des mesures fiscales restrictives, telles la tarification routière et la modération du trafic mais aussi par la mise en place de transports en commun performants et confortables.

L'utilisation de la planification pour influencer le métabolisme urbain est un mécanisme à long terme car les réalisations nouvelles représentent une faible proportion de l'urbanisation existante ; elles sont cependant essentielles pour l'élaboration de mesures plus strictes, afin de préserver le cadre de vie des générations à venir.

ANNEXE N° 3

TABLE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

ACRN	Association communautaire de la région nantaise
AFTRP	Agence foncière de la Région parisienne
AOC	Appellation d'origine contrôlée
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DERF	Direction de l'espace rural et de la forêt
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EDF	Electricité de France
EPBS	Etablissement public de la Basse Seine
EPML	Etablissement public de la métropole Lorraine
FNAFU	Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PDIR	Plan départemental des itinéraires et randonnées
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR	Schémas d'aménagement régional
SAU	Surface agricole utile
SDAV	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDRIF	Schéma directeur de la Région Ile-de-France
SEGESA	Société d'études géographiques, économiques et sociologiques
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
TDENS	Taxe départementale des espaces naturels sensibles
TLE	Taxe locale d'équipement
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZFU	Zones franches urbaines
Zones " NA "	Zones d'urbanisation future
Zones " NC "	Zones de richesse naturelle
ZPIU	Zone de peuplement industriel ou urbain
ZRU	Zones de redynamisation urbaine

