



ÉTALÉMENT URBAIN et changements climatiques état des lieux & propositions

En France, entre 2006 et 2009, les espaces naturels et agricoles ont perdu la superficie moyenne d'un département tous les sept ans, contre un tous les dix ans sur la période 1992-2003 (Enquête Teruti - Lucas). Cette artificialisation des sols est l'une des conséquences de l'étalement urbain. Ce dernier consiste en un développement périurbain non maîtrisé et fortement consommateur d'espace, lié notamment à la construction de maisons individuelles isolées et à la prolifération des zones d'activités commerciales. À cela s'ajoutent les phénomènes de spécialisation des fonctions, c'est-à-dire la séparation dans l'espace des logements, des emplois et des services, et de ségrégation spatiale - embourgeoisement du centre-ville, périurbanisation des classes moyennes et « ghettoïsation » des plus pauvres.

Cette combinaison est fortement émettrice de gaz à effet de serre, en particulier parce qu'elle accroît la mobilité locale. Elle augmente également la vulnérabilité des territoires aux impacts des changements climatiques : fragilisation de la biodiversité et réduction des espaces agricoles et naturels, dont la préservation est essentielle pour la capacité d'adaptation du territoire, augmentation des risques d'inondation par l'imperméabilisation des sols, etc. Les impacts sociaux non plus ne sont pas soutenables : ségrégation sociale et augmentation de la précarité énergétique liée à la mobilité et au logement.

Malgré les récentes évolutions législatives, la lutte contre l'étalement urbain, qui figure pourtant au premier rang du discours politique, n'a globalement pas porté ses fruits et nécessite un cadre national cohérent ainsi que des politiques territoriales ambitieuses et efficaces.



I. REMETTRE LES ÉLUS AU CENTRE DE L'ACTION : DÉVELOPPER UNE PLANIFICATION STRATÉGIQUE À L'ÉCHELLE DU BASSIN DE VIE

1. Transférer le PLU à l'échelle intercommunale

C'est à l'échelle du bassin de vie que se réalisent les activités quotidiennes : habitat, travail, loisirs, services, ainsi que les déplacements engendrés. Il est donc crucial de disposer d'un projet de territoire intercommunal intégrant ces enjeux. Par ailleurs, l'élaboration d'un PLU nécessite des compétences variées : l'échelle intercommunale permet une mutualisation des compétences et des coûts et ainsi l'élaboration de projets de plus grande qualité. Par là-même, elle renforce le pouvoir des élus locaux en leur permettant de s'appuyer sur des services techniques multidisciplinaires et donc d'assurer la pertinence de leurs décisions. Enfin, alors que les politiques habitat, mobilité urbaine et climat-énergie sont largement réalisées à cette échelle intercommunale, cette mesure renforcerait la cohérence et la transversalité des politiques locales.

2. Intégrer une stratégie foncière dans les documents d'urbanisme

Le SCoT et le PLU doivent aujourd'hui présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et définir des objectifs chiffrés de consommation foncière économe. Cette avancée ne va toutefois pas encore jusqu'à la définition d'une vraie stratégie foncière, élément indispensable des politiques d'urbanisme qui structurent le territoire sur le long terme.

Un diagnostic foncier permet de connaître la nature et la localisation des terrains agricoles et naturels, des terrains non bâtis proches des centralités et des zones qui peuvent faire l'objet de mutation (de bâtiments tertiaires en logements, par exemple), en lien avec la présence de transports collectifs, d'itinéraires cyclables et de services et commerces. Sur cette base,

la stratégie foncière définira les priorités d'usages échelonnées dans le temps en termes de mutation, de rénovation, de construction et de préservation des espaces naturels et agricoles.

3. Maîtriser l'artificialisation

Plusieurs exceptions dans le code de l'urbanisme entraînent une artificialisation des sols. Ainsi, les communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent autoriser la construction sur des terrains situés hors des parties urbanisées – sauf si le conseil l'autorise par délibération motivée. De même, la possibilité de « pastiller » (autoriser la construction de certains bâtiments) les zones A et N des PLU, en théorie très encadrée, génère des abus. Il est donc nécessaire d'encadrer bien plus strictement ces exceptions, voire de les supprimer.

II. DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE DU TERRITOIRE ET RENFORCER LE RÔLE DE LA RÉGION EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

1. Un Schéma Régional opposable

Il manque aujourd'hui une interface entre État et échelon local pour faire face aux enjeux territoriaux : périurbanisation de territoires ruraux, déplacements interurbains et stratégies de développement qui dépassent l'échelle intercommunale ou du SCoT, concurrence entre bassins de vie... Largement reconnue comme échelle de planification stratégique, la région dispose de peu de moyens d'action. Le SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire) doit ainsi devenir opposable aux documents d'urbanisme et disposer de passerelles avec les Schémas Régionaux Climat Air Énergie et de Cohérence Ecologique.

2. Créer des observatoires régionaux du foncier

La lutte contre l'étalement urbain nécessite d'observer la consommation de foncier et de connaître sa

disponibilité près des centralités et des dessertes de transports collectifs. La création d'observatoires régionaux du foncier permettrait de produire des données et un appui aux territoires qui ne disposent pas d'observatoires locaux. Ces outils doivent être connus et diffusés auprès des élus, préfets, établissements publics fonciers et professionnels.

III. UTILISER LES BONS OUTILS : UNE FISCALITÉ PLUS ADAPTÉE

1. Réforme de la fiscalité foncière et immobilière

La fiscalité foncière et immobilière est basée sur la valeur locative des biens, largement déconnectée des prix de marché. D'une part, le dispositif d'abattement pour durée de détention incite les propriétaires à attendre l'exonération totale de taxe sur la plus-value avant de vendre. Ceci encourage la rétention foncière y compris dans les zones centrales et favorise ainsi l'étalement urbain. La spéculation foncière empêche de lancer des opérations de logement pertinentes, augmente mécaniquement les prix et allonge les réseaux (et leurs coûts) qui doivent contourner ces friches non construites. D'autre part, ce système contribue au surdimensionnement des zones « AU ». Enfin, la récupération d'une partie de la plus-value par la collectivité est largement insuffisante, alors même qu'elle est souvent due à des investissements importants de la part de cette dernière.

Les travaux engagés en la matière ont été stoppés par le Conseil constitutionnel. Il est pourtant crucial de réformer ce dispositif en passant à une récupération de la plus-value par la collectivité par taxation annuelle des biens sur la base de valeurs en lien avec les prix de marché. Cela implique une correcte évaluation de l'ensemble des valeurs locatives et sa révision régulière ou le passage aux valeurs vénales. Ceci générerait pour les collectivités des ressources supplémentaires, par exemple pour la mobilité durable et la rénovation énergétique des bâtiments.

2. La Contribution Climat-Energie

La contribution climat énergie (CCE) est un outil indispensable pour réduire la consommation d'énergie, et notamment celle liée à l'étalement urbain, en complément des outils existants, qui agissent uniquement sur le choix d'équipements ou de bâtiments plus efficaces. En effet, la CCE influe sur les choix de localisation des ménages et des entreprises ainsi que sur le niveau d'utilisation des équipements.

Le principe est de taxer la consommation d'énergies non renouvelables (pour les émissions d'origine énergétique) et les émissions directes de gaz à effet de serre (pour les autres émissions). Afin de ne pas créer une incitation aux usages thermiques électriques (chauffage, eau chaude...), cette taxation doit inclure la consommation d'électricité. L'objectif n'est pas de faire peser davantage de contraintes sur les ménages les plus modestes, c'est pourquoi les recettes devront servir à soutenir les ménages à faibles revenus ainsi qu'à développer les alternatives (transports collectifs, rénovation énergétique...).

IV. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT VOLONTARISTE ET COHÉRENTE

1. Des logements sociaux proches du centre et pérennisés

Les prix immobiliers élevés des villes-centres en interdisent l'accès aux ménages les moins aisés. Le coût de la mobilité étant également amené à croître, il faut faciliter l'emménagement de ces ménages dans des zones proches du centre, desservies en transports collectifs et à proximité des commerces et services. Il faudra également veiller au maintien de la vocation sociale du parc, même en cas de sa vente par les bailleurs, par exemple via la captation par la collectivité de la plus-value de vente des logements sociaux en accession à la propriété, qui limitera fortement la hausse de leur prix.

2. Territorialiser les aides au logement

Les aides au logement (PTZ+, investissement locatif...) sont attribuées en fonction d'un zonage national défini en fonction des prix de marché qui ne s'articule pas avec les enjeux locaux identifiés dans les documents de planification. Elles n'orientent pas les ménages vers les zones déjà urbanisées ou peu éloignées du centre, bien au contraire. Le PTZ par exemple agit comme un *accélérateur d'une tendance lourde de l'étalement urbain* (Conseil Général des Ponts et Chaussées). Il n'est pas responsable d'inciter aujourd'hui à la construction de logements qui, en raison de leur localisation excentrée, de l'absence de services de proximité et d'une bonne desserte en transports collectifs, placeraient graduellement leurs occupants en situation de précarité énergétique.

Une réforme de ces dispositifs est nécessaire, d'une part en rééquilibrant les aides entre neuf et ancien et d'autre part via une meilleure territorialisation des aides aux logements, soit en conditionnant leur octroi sous condition d'achat dans des zones définies en document de planification, soit en permettant aux collectivités de moduler localement ces aides. Elles pourraient ainsi définir dans le SCoT ou le PLU les secteurs pour lesquels ces aides seraient accordées (ou plus élevées), en fonction de critères de desserte en transports collectifs, de proximité aux services et/ou de mixité sociale, ou sous condition de réalisation d'une rénovation énergétique lourde par l'acquéreur.

V. DÉCLOISONNER LES POLITIQUES TRANSPORTS ET URBANISME

1. Au niveau local, réduire l'usage de la voiture individuelle et développer les alternatives

La réduction de l'usage de la voiture passe notamment par la réduction des vitesses dans toutes les aires urbaines (généralisation des zones 30 en centre-ville notamment) ainsi qu'une politique volontariste de stationnement. La dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant offriraient aux collectivités un levier d'action supplémentaire.

Des alternatives doivent être parallèlement proposées, via l'amélioration et le développement des modes actifs (vélo, marche, etc.), des transports collectifs, du covoiturage et de l'autopartage, mais aussi de l'intermodalité. Le report des déplacements en voiture vers la marche ou le vélo demande aussi de raccourcir les distances des déplacements quotidiens, à travers la généralisation d'un « urbanisme des courtes distances ».

2. Mieux articuler urbanisme et mobilité

Il est fondamental de mieux articuler les politiques d'urbanisme et de mobilité à l'échelle du bassin de vie, notamment en construisant ou densifiant en priorité les terrains proches des dessertes en transports collectifs. Il s'agit à la fois de limiter l'étalement urbain et de faciliter un report de la voiture vers les transports collectifs, augmentant ainsi leur fréquentation et leur financement.

L'un des moyens simple à mettre en œuvre est de transformer en obligation la possibilité donnée par la loi Grenelle 2 au SCoT de déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par des transports collectifs.

**réseau
action
climat
france**

Le Réseau Action Climat-France (RAC-F) est un réseau spécialisé sur le thème des changements climatiques. Il regroupe 17 associations nationales de protection de l'environnement, de solidarité internationale, d'usagers des transports et d'alternatives énergétiques. Le RAC-F est le représentant français du Climate Action Network (CAN), fort de 700 associations membres dans le monde. www.rac-f.org

Avec le soutien de :

