

Projet de loi Urbanisme et Logement

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) a contribué activement à la concertation lancée par Cécile Duflot sur le projet de loi Urbanisme Habitat, en mobilisant un groupe de travail de directeurs et d'experts et les élus du Bureau de la FNAU qui ont validé une contribution lors d'un Bureau le 21 février 2013. Le calendrier de cette loi s'articule avec celui d'un 3^e acte de la décentralisation très attendu. Cette convergence apparaît comme l'opportunité de faire le pari de l'intelligence et de la responsabilité des territoires, de privilégier la coproduction et le « sur-mesure territorial » mais aussi d'offrir un cadre à la fois cohérent, simplifié, sécurisé et évolutif à l'urbanisme dans un objectif partagé : faire société sur des territoires plus durables.

Sur la base de ces valeurs, la FNAU formule des propositions pour la concertation :

- **un principe de modularité des documents d'urbanisme** à décliner dans des PLU communautaires et intégrés, une nouvelle génération de SCOT, des schémas régionaux à expérimenter ;
- **une stratégie foncière maillée** depuis la connaissance jusqu'à l'action opérationnelle en passant par la planification ;
- **une ingénierie territoriale en réseau** dans laquelle les agences d'urbanisme prendront toute leur place dans la construction d'une intelligence territoriale collective.

1 Un principe de modularité des documents d'urbanisme au service d'une planification stratégique et d'une meilleure cohérence, évolutivité et sécurité de l'urbanisme

La FNAU propose un principe de modularité pour les documents d'urbanisme : le PLU, le SCOT, et le potentiel schéma régional. Des modules, juridiquement autonomes mais liés par des liens de compatibilité, s'organiseraient autour d'un cadre stratégique, le « bloc planification » correspondant à la vision prospective d'évolution du territoire ; complété par des blocs juridiques de « prescriptions réglementaires », de « programmation » et de « gestion ».

La FNAU se félicite d'un passage franc et assumé au PLU communautaire, seule échelle réellement pertinente aujourd'hui pour traiter les enjeux d'urbanisme, mais toutefois dans l'esprit d'un dialogue et d'une copro-

duction étroite entre intercommunalités et communes. Elle soutient la **généralisation progressive de PLU intégrés** permettant une approche systémique des politiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacement, d'organisation des activités économiques et commerciales et des stratégies foncière. **Dans l'attente d'une réforme profonde souhaitable de l'urbanisme commercial**, avec l'ADCF, l'ACUF et la fédération des SCOT, la FNAU pousse à mettre en œuvre des mesures urgentes pour sécuriser l'adoption du DAC dans les SCOT, pour rendre plus lisible l'articulation SCOT/PLU et préciser la capacité du PLU sur le champs du commerce en reconnaissant la notion de politique locale du commerce.

Au sein du PLUi, la FNAU propose une modularité et l'identification « d'entités » juridiquement autonomes liées par des liens de compatibilité afin de sécuriser et d'introduire de la souplesse dans un document devenu plus complexe :

- **un cadre stratégique, le « bloc planification »** vision d'évolution du territoire (le diagnostic, l'EIE, le PADD, ses explications et justifications) ;
- **un bloc des prescriptions réglementaires** (zonage, règlement, OAP, servitudes) ;
- **un bloc de programmation** (logement, transports collectifs, action foncière...) ;
- **un bloc de gestion**, à la fois du document (modalités, critères et indicateurs de suivi) et du territoire (notamment mesures de compensation).

La FNAU se déclare intéressée à l'expérimentation d'un « cadre stratégique régional » articulant les schémas sectoriels et construit dans une logique de négociation territoriale Elle propose son expérimentation avec des territoires régionaux volontaires. Pour la FNAU, ce schéma pourrait proposer un **cadre de référence stratégique régional**, document prospectif et non-oppo- sable, élaboré en étroite concertation avec les autres collectivités et servant de cadre aux documents d'urbanisme (SCOT) mais aussi aux contractualisations (CPEP, Programmes Opérationnels etc.). Il articulerait **des schémas sectoriels ou des directives régionales opposables** sur des volets de compétences spécifiques relevant de la Région (par exemple le Schéma Régional de Cohérence Écologique...).

2 Une chaîne maillée de l'action foncière : observation, planification, aménagement, construction, fiscalité

L'équation difficile de la maîtrise de la consommation foncière et du renouvellement urbain avec une production plus ambitieuse de logements, appelle des approches profondément renouvelées sur le foncier.

Dans la chaîne de l'aménagement, la première action foncière est celle de la planification qui permet de donner « une valeur » à un terrain ou un tènement par rapport à sa constructibilité. Aussi la FNAU est favorable à la **formulation d'une stratégie foncière dans les documents de planification : un volet foncier pour le SCOT** qui fixe les grands objectifs quantitatifs et territorialises d'action foncière pour la mise en œuvre du PADD, sur la base d'une analyse des dynamiques foncières, et **un volet foncier pour le PLUi**, sur la base d'une approche fine des gisements fonciers mutables pour guider les modalités d'intervention foncière.

La FNAU est favorable aux **mesures incitant les collectivités à conduire une stratégie foncière d'anticipation : des ZAD rénovées** portées les intercommunalités, **des Plans Pluriannuels d'Intervention Foncière** mais aussi **des systèmes de baux emphytéotiques** qui, en déconnectant la propriété du foncier et de la construction, peuvent faire baisser les coûts d'opérations notamment de logement social.

Le réseau des agences d'urbanisme propose **de développer les « observatoires fonciers locaux partenariaux »** pour servir de guide à l'action opérationnelle et il soutient la création d'une « **plateforme nationale partenariale de l'observation foncière et immobilière** » favorisant l'échange d'expériences. La FNAU défend le besoin **d'organisation d'une ingénierie foncière** : le développement de la couverture d'EPF sur le territoire mais aussi une identification des agences d'urbanisme comme un gisement d'expertise au service des politiques foncières locales.

Enfin la FNAU estime nécessaire de **réorganiser, mettre à jour et mobiliser la fiscalité** afin d'offrir des marges de manœuvre financières aux collectivités pour une approche durable de l'urbanisme et notamment pour réduire les différentiels entre foncier en renouvellement urbain et foncier en extension urbaine et pour favoriser des mécanismes de péréquations.

3 Une ingénierie en réseau et une affirmation du rôle des agences d'urbanisme

Pour répondre aux objectifs des deux lois Urbanisme et Logement et de Décentralisation, le rapport d'informa-

tion du sénateur Jarlier sur « les collectivités locales et l'ingénierie en matière d'urbanisme » de juillet 2012 pose la question clef de l'ingénierie territoriale.

La FNAU plaide pour **une ingénierie en réseau pour répondre à cette nouvelle donne territoriale**. Cette ingénierie doit être pluridisciplinaire, partenariale, pédagogique, mutualisée et constituer des « réseaux d'ingénierie publique locaux » favorisant les complémentarités entre les services des collectivités et les outils partenariaux d'ingénierie publique existants (agences d'urbanisme, CAUE, EPF, SPLA, PNR...) mais aussi offrir une capacité d'expertise d'échelle nationale pour capitaliser et évaluer l'action publique.

Dans ce contexte, **les agences d'urbanisme représentent une ingénierie territoriale publique partenariale et mutualisée à développer**. Leur cadre d'action est fixé par le code de l'urbanisme (art L 121-3), leur gouvernance partenariale et leur financement public garantissent neutralité et recherche de l'intérêt commun. À l'origine centrées autour de grandes agglomérations, les agences ont élargi leur partenariat aux agglomérations moyennes et territoires périurbains et à une diversité d'acteurs territoriaux (universités, EPF, ADEME...). Elles se sont organisées en réseau pour répondre aux enjeux des grands territoires régionaux et métropolitains. La délégation du rapport sénatorial soutient l'extension des agences d'urbanisme (qui) « *constituent un outil d'ingénierie adapté à la démarche intégrée des projets de territoire*. Dans la "chaîne" de l'ingénierie territoriale, leur intervention est particulièrement opportune afin de préparer et de planifier la stratégie en matière d'aménagement » (extrait du rapport sur les collectivités locales et l'ingénierie en matière d'urbanisme, 2012).

La FNAU demande une réaffirmation dans les nouvelles lois du rôle des agences d'urbanisme comme outils d'ingénierie publique au service du développement territorial et de la coopération interinstitutionnelle notamment pour contribuer dans le cadre de leurs programmes mutualisés aux démarches de PLUi, SCOT, schémas régionaux et métropolitains, stratégies foncières et observatoires partenariaux, renforcées par ces lois. La FNAU propose un processus de développement du réseau des agences d'urbanisme pour soutenir l'élargissement des agences existantes, notamment sur les agglomérations moyennes et territoires périurbains, leur mise en réseau aux échelles régionales et métropolitaines, la création de nouvelles agences d'urbanisme sur des espaces stratégiques et le développement d'agences transfrontalières, enfin que le réseau des agences d'urbanisme et la FNAU puissent contribuer à une expertise d'échelle nationale et européenne sur les territoires, en partenariat avec les associations de collectivités et les services de l'État.



22, rue Joubert – 75009 Paris – France

01 45 49 32 50 – fnau@fnau.org

Avis téléchargeable sur www.fnau.org