

## Mise en cohérence des mesures urbanisme et transports urbains

### COMOP 7 et 9 du GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

#### Propositions du GART

##### Pôle Environnement, Aménagement et Marchandises, mars 2008

Les participants aux comités opérationnels du Grenelle de l'Environnement n°7 (transports urbains et périurbains) et n°9 (urbanisme) se sont accordés sur le principe d'articuler les deux chantiers de l'urbanisme et des transports urbains. Il s'agit de mieux préciser les mesures communes aux deux domaines, notamment celles visant à lutter contre l'étalement urbain.

### ***Renforcer le lien entre urbanisme et déplacements pour lutter contre l'étalement urbain.***

#### **Exposé des motifs**

Depuis un demi-siècle, l'explosion des mobilités a engendré une dilatation croissante des espaces urbains et des territoires, qui rend de plus en plus vague la notion de "bassin de vie quotidienne". L'amélioration incessante des infrastructures de transport et la démocratisation de l'accès à la voiture particulière a en effet permis, pour la même durée de déplacements quotidiens, d'aller s'installer de plus en plus loin, au-delà des Périmètres de Transports Urbains (PTU). **Vitesse de déplacement et étalement urbain sont donc intimement liés** : après la grande vague de croissance des agglomérations des années 1970, l'attrait d'un foncier moins onéreux, de mètres carrés par habitant supplémentaires, d'un cadre de vie plus naturel et de l'accession à la propriété a conduit au renouveau d'un grand nombre de communes rurales, qui ont vu leur croissance démographique se redresser après des décennies de déclin.

S'il faut y voir un signe du confort croissant, de la décohabitation des ménages, et du développement de la maison individuelle, cette périurbanisation interpelle aujourd'hui à la fois le milieu professionnel de l'urbanisme et les collectivités locales en charge de l'aménagement et de la gestion des réseaux (eau, assainissement, transports).

Les politiques publiques d'aménagement ont encouragé ces dynamiques. Ce sont les logiques de zonage qui ont contribué par le passé à éloigner de manière excessive emploi et habitat. Le développement des équipements commerciaux n'a pas échappé à cette logique qui entraîne une dissolution de l'espace public, l'enclavement foncier et l'essor de la dépendance automobile. Car l'étalement urbain n'est pas le seul fait de l'habitat pavillonnaire : les zones d'activités économiques et commerciales dont l'aménagement relève de la compétence des intercommunalités continuent de se développer à la périphérie des villes. Ainsi, plus de la moitié des mètres carrés construits chaque année sont consacrés aux activités économiques. Au final, les sols artificialisés ne cessent de croître et la consommation énergétique liée aux transports est l'une des principales sources de l'aggravation de l'effet de serre.

L'enjeu consiste donc à promouvoir des déplacements de courte distance et à vitesse apaisée dans les centres urbains et les pôles périurbains, espaces regroupant toutes les fonctions de la ville (habitat, services et travail).

Au-delà, l'éparpillement périurbain est tel qu'il condamne souvent les transports collectifs urbains, qui nécessitent une densité minimale pour fonctionner. Des solutions comme le transport à la demande (TAD) sont souvent mises en œuvre par les AOT. Les politiques intermodales ne doivent donc pas se limiter aux centres-villes, mais être étendues à l'échelle des bassins de vie dont la dynamique peut alors se trouver renforcée.

Les Autorités Organisatrices de Transports Urbains (AOTU) doivent rechercher une approche optimale de l'occupation et de l'utilisation de l'espace par les usagers, les habitants et établir clairement leurs besoins (enquêtes ménage déplacements). Il est important de prendre en compte les différentes échelles de mobilité (quartier, commune, agglomération, aire urbaine) qui suscitent des attentes spécifiques.

Il s'agit de :

- favoriser les modes de déplacements alternatifs à la voiture ;
- améliorer les conditions d'accessibilité aux pôles d'emploi en assurant des dessertes en transports collectifs (lignes tangentielles, haltes ferroviaires) et en développant les démarches de management de la mobilité (Plans de déplacements d'entreprises et de salariés) ;
- réduire la consommation d'espace liée à l'utilisation de la voiture individuelle ;
- promouvoir les modes doux et collectifs pour les déplacements de courte distance ;
- faciliter la mobilité des voyageurs entre le centre ville et l'aire périurbaine ;
- offrir un meilleur cadre de vie aux citoyens.

Enfin, s'agissant de la livraison des marchandises en ville, les AOTU n'ont pas véritablement de compétences en la matière. Bien que la Loi SRU ait élargi la portée des PDU dans ce domaine en confiant aux AOTU le soin d'harmoniser et de mettre en cohérence les conditions de livraisons des marchandises en ville, le régime juridique reste attaché à la compétence voirie des communes ainsi qu'au pouvoir de police du maire en matière de circulation et de stationnement (prise des arrêtés municipaux).

Certes, depuis la Loi, les actes pris au titre du pouvoir de police de stationnement doivent être rendus « compatibles avec les dispositions du PDU en matière de stationnement dans le délai défini par le PDU » (article 28-1-1 de la LOTI). Pour autant, le respect de cette mise en compatibilité est souvent peu effectif dans la réalité. Les communautés d'agglomération n'ont donc pas tous les instruments et la sécurité juridique pour mettre en place un service public de la livraison des marchandises en ville.

L'enjeu est pourtant de taille tant en matière de développement économique que sur le plan de la réduction des gaz à effet de serre : chaque année, on estime que le transport de marchandises en ville, en considérant l'ensemble des déplacements de biens ou de matériaux, occasionnerait un trafic d'au moins 20 milliards de km sur l'ensemble des voiries urbaines<sup>1</sup>.

### **3 leviers d'action sont identifiés :**

**1° Un renforcement de la cohérence des instruments de planification territoriale ;**

**2° Une meilleure gouvernance entre les collectivités en charge des transports, de l'aménagement et de l'urbanisme ;**

**3° Une fiscalité de l'urbanisme en lien avec les politiques de déplacements urbains.**

---

<sup>1</sup> Ce chiffre total est obtenu en prenant en compte l'ensemble les déplacements effectués pour approvisionner les établissements économiques (de l'ordre de 8 milliards de km dans les agglomérations françaises), les achats des particuliers (environ 10 milliards de km par an en voiture) et les flux générés par les chantiers, déchets, déménagements (plus de 2 milliards de km par an.)

## Propositions :

### **1° Mesures portant sur le renforcement de la cohérence des documents de planification urbaine**

L'intercommunalité est de toute évidence l'échelle pertinente pour appréhender nombre de logiques d'aménagement et disposer de moyens d'action réels (à travers ses compétences et ses ressources fiscales) sur les dynamiques spatiales. Cependant des améliorations importantes restent à ce jour à apporter en matière de périmètres. On constate en effet un problème d'articulation entre les périmètres des SCOT et des PDU à l'échelle des 354 aires urbaines (échelles et calendriers d'élaboration).

Les migrations pendulaires, la complémentarité et l'équilibre ville - campagne s'apprécient à l'échelle des bassins de vie ou bassins d'emplois. Mais pour des raisons de gouvernance et de mise en œuvre opérationnelle des démarches de planification, il n'est cependant pas concevable de faire remonter le niveau d'élaboration des PDU à l'échelle des aires urbaines. D'une part, la carte de l'intercommunalité n'est pas encore totalement achevée et il est donc probable que les périmètres des communautés gagnent encore en cohérence (par extension ou fusion). D'autre part, il convient de donner une plus grande force prescriptive aux documents intercommunaux de planification (SCOT, PDU, PLH, Schéma de Développement Commercial).

**C'est pourquoi le GART propose de :**

- **renforcer la cohérence des documents intercommunaux de planification (SCOT et PDU notamment)**

*Sur la portée des documents, il s'agit de :*

- **faire des PDU « les volets déplacements » des plans climats énergie intercommunaux** ; La généralisation de plans climat ne doit pas se solder par une nouvelle superposition de procédure, mais constituer une opportunité de redéfinir l'articulation et la cohérence entre ces exercices en conférant aux différents documents de planification et d'urbanisme intercommunaux une portée plus prescriptive et en leur permettant d'intégrer des objectifs chiffrés de lutte contre la réchauffement climatique.
- **Renforcer le rôle de l'échelon communautaire en matière de planification territoriale :**

Pour ce faire, le GART entrevoit deux solutions :

1° faire davantage correspondre les périmètres des PDU et des SCOT en facilitant, le cas échéant, la déclinaison des PDU dans les schémas de secteur à l'échelle communautaire ;

2° doter les communautés d'agglomération et les communautés urbaines d'un document transversal de planification territoriale. Celui-ci, qui pourrait prendre le nom de « Schéma Communautaire de Développement Durable », resterait compatible avec le SCOT de niveau supérieur (Aire Urbaine, Pays) mais engloberait sous la même maîtrise d'ouvrage les autres documents sectoriels de planification : Plan Climats Energie Intercommunal, PLH, PDU, Schéma de Développement Commercial et PLU, lorsque celui-ci est de niveau communautaire (dans les Communautés Urbaines et les Communautés d'agglomération qui en détiennent la compétence). Il s'agirait donc d'un document plus programmatique dont la mise en œuvre opérationnelle serait alors facilitée.

*Sur la méthode d'évaluation :*

- rendre obligatoire l'élaboration du « bilan LOTI » (impacts de la politique de déplacements de l'AOTU en termes de report modal) au cours de la procédure quinquennale de révision du PDU ;
- intégrer dans le bilan LOTI un volet d'évaluation environnementale. Pour ce faire, il est souhaitable de mettre à disposition des AOTU l'ingénierie nécessaire pour conduire ces démarches d'évaluation (libre accès de la méthodologie des bilans carbone par l'ADEME et les services de l'Etat).

Aujourd'hui, le rapport de compatibilité des différents documents de planification consiste à ne pas faire obstacle à la mise en œuvre du document hiérarchiquement supérieur. C'est le cas des PLU qui sont censés, depuis la Loi SRU, être compatibles avec le Plan de Déplacements Urbains (PDU) et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

A l'instar du SCOT, le PDU est un document cadre dont il convient de transposer les dispositions dans la règle locale : qu'il s'agisse d'une approche globale de la politique de stationnement, de la circulation des flux de marchandises au sein des périmètres intercommunaux par l'harmonisation des réglementations locales, ou encore de la localisation des infrastructures logistiques. Toutes ces politiques ne peuvent trouver une application dans les faits qu'au bon vouloir des communes et du Maire qui conserve les pouvoirs de police et d'application du droit des sols (ADS).

Compte tenu des difficultés que rencontrent les AOTU pour mettre en œuvre de manière opérationnelle les orientations des Plans de Déplacements Urbains, le GART souscrit pleinement à la proposition de l'AdCF de dépasser le rapport de « compatibilité » au bénéfice d'une notion de « transposition » des documents intercommunaux de planification. Le GART estime en effet que cette évolution permettra une traduction effective des orientations des PDU dans les PLU des communes.

Cela implique aussi de rendre le cadre du PDU plus précis, d'en enrichir le contenu, d'en préciser les mesures, de manière à ce que celles-ci puissent trouver une transcription fidèle dans la gestion du droit des sols (PLU, ADS).

#### ***C'est pourquoi le GART propose de :***

- **renforcer le caractère prescriptif des SCOT et des PDU et d'en enrichir le contenu**
  - inscrire obligatoirement dans les SCOT, les PDU et les PLU des normes de densités urbaines minimales dans un périmètre de 500m d'une gare de voyageurs et le long d'un tracé de Transport en Commun en Site Propre (TCSP) ;
  - généraliser les Plans de Déplacements de Zones (plans de mobilités des salariés à l'échelle des zones et parcs d'activités économiques) ;
  - intégrer dans les PDU des règles permettant de limiter le stationnement automobile, notamment dans les parcs d'activités économique-commerciaux, à l'image de ce qui s'est fait dans le SCOT de Métropole Savoie où les places de stationnement sont intégrées dans la surface commerciale constructible, de manière à économiser le foncier ;

Il est également souhaitable que le PLU précise clairement en quoi il est compatible avec le PDU. Cette analyse ferait l'objet d'un point obligatoire du rapport de présentation à l'image des obligations faites par le R.123-2-1 1° du code de l'urbanisme sur les questions d'évaluation environnementale.

Comme cela a été proposé pour le SCOT par les membres du COMOP 9, le GART suggère d'instaurer des clauses de rendez-vous au moment de l'évaluation et de la révision du PDU et des autres documents sectoriels de niveau intercommunal afin que ceux-ci puissent être portés à la connaissance des communes en charge de l'élaboration des PLU.

Enfin, le GART estime que les propositions de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) de renforcer le rôle à attribuer à l'intercommunalité dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement opérationnels vont dans le bon sens. **En effet, renforcer les capacités d'intervention des communautés d'agglomération en matière d'urbanisme est de nature à rendre plus efficace la mise en œuvre des Plans de Déplacements Urbains. Cela pose donc la question des compétences des AOTU de statut communautaire.**

## 2° Mesures portant sur les compétences des autorités organisatrices de transport et des autres collectivités intervenant dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme

Parmi, les engagements du Grenelle affectés au COMOP « transports urbains et périurbains », l'engagement n°17, intitulé « définition d'un programme d'éco-conduite national », prévoit une expérimentation de voies réservées sur les autoroutes, les entrées, les agglomérations, pour les transports collectifs, le co-voiturage et les taxis ainsi que la mise en place éventuelle d'une réduction de la vitesse des véhicules. Ces mesures, aujourd'hui envisagées dans de nombreuses agglomérations françaises, sont très longues à mettre en œuvre au plan réglementaire.

En effet, la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités des collectivités locales a opéré une nouvelle répartition des compétences, notamment en matière de transports et de déplacements : elle a transféré aux conseils généraux la gestion de la majeure partie du domaine routier. La plupart des grandes pénétrantes routières en agglomération sont donc rentrées dans le giron de l'institution départementale. En conséquence, les AOTU ayant la responsabilité d'élaborer des Plans de Déplacements Urbains n'ont pas la possibilité d'intervenir directement sur ces axes (pourtant inclus dans les Périmètres de Transports Urbains).

### C'est pourquoi le GART propose :

- l'expérimentation d'une délégation de la compétence départementale de la gestion des voiries urbaines les plus structurantes au profit des AOTU [*en application de l'Article L. 5210-4 du CGCT<sup>2</sup> (Code Général des Collectivités Territoriales) issu de l'article 151 de la loi du 13 août 2004*]
- un meilleur porté à connaissance par les services de l'Etat des possibilités de transfert en pleine propriété des voiries départementales et nationales les plus structurantes au sein des PTU (rocales, pénétrantes d'agglomération) pour en confier l'aménagement aux AOTU [*dans le cadre fixé par l'article L.3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)<sup>3</sup>*]

## 3° Mesures portant sur la fiscalité de l'urbanisme et le financement des politiques d'aménagement et de déplacements urbains

Une politique de développement et d'aménagement durables destinée à lutter contre l'étalement urbain ne pourra être mise en œuvre sans une diversification des fonds de concours. C'est pourquoi, à l'échelle locale, les politiques d'aménagement doivent articuler le régime du droit des sols, de la fiscalité et de la gestion de la mobilité.

La réalisation des 1500 kilomètres de lignes nouvelles de tramways ou de bus protégées avant 2020 pose la question des capacités de financement de ces investissements dans un contexte de stagnation de la part du versement transport. En effet, les taux plafonds n'ont pas été révisés depuis 1988. Les agglomérations disposant d'un TCSP en service appliquent pour la plupart (93% d'entre elles) le taux maximum autorisé de versement transport.

Pour autant, elles continuent à développer leur réseau et auront donc, dans les années à venir, des besoins de financement importants alors qu'elles disposeront de très faibles marges de manœuvre sur les taux. La moitié des agglomérations ayant un projet de TCSP en cours de réalisation (51% d'entre elles) ont conservé une marge de manœuvre sur leur taux de VT.

<sup>2</sup> Article L. 5210-4 du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales) issu de l'article 151 de la loi du 13 août 2004 : La communauté, lorsqu'elle est habilitée dans ses statuts, peut demander à exercer par voie de convention des compétences départementales ou régionales. La réponse du département ou de la région à la demande de la communauté devra faire l'objet d'une délibération motivée.

<sup>3</sup> Le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), entré en vigueur le 1er juillet 2006 (ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006), prévoit, dans son article L.3112-1, « la possibilité de céder des biens du domaine public, à l'amiable, entre personnes publiques, sans déclassement préalable, afin de faciliter la gestion domaniale des collectivités territoriales et de leurs groupements. »

**Au-delà du renforcement de la cohérence des documents de planification territoriale, la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de déplacements est donc conditionnée au dégagement de nouvelles ressources financières. Comme le suggère l'AdCF, il semble nécessaire de mettre en débat la possibilité pour les agglomérations de bénéficier d'une fiscalité foncière.**

A ce titre, la mission sénatoriale Emorine, dont le rapport d'information a été rendu public le 6 février 2008, propose **une réforme de la taxe forfaitaire existante<sup>4</sup> sur les terrains rendus constructibles ou aménageables pour financer a posteriori les projets importants d'infrastructures.** L'idée est de capter la rente foncière des activités privées au sens large qui se développent le long des lignes ferroviaires ou routières et aux abords des gares, dans le but soit de financer de nouveaux investissements, soit de rembourser les infrastructures utilisées. Les activités privées concernées sont potentiellement nombreuses (la promotion immobilière résidentielle ; l'activité commerciale dans les gares ; éventuellement, les pôles de loisir et de consommation).

**C'est pourquoi, dans le même esprit, le GART propose :**

- **La mise en place des outils fiscaux dédiés à la récupération par les AOTU<sup>5</sup> des plus-values foncières et immobilières qui résultent de la mise en place de TCSP.** L'objectif est d'affecter ces nouvelles ressources aux budgets aménagement et transports urbains des AOTU.
- **d'examiner l'opportunité de taxes sur les plus-values de cessions à l'échelle des grands pôles générateurs de déplacements** (parcs d'activités économiques, centres commerciaux) pour faire abonder des financements privés en faveur de la réalisation de transports collectifs en site propre et de pôles d'échanges multimodaux. .

Une partie des ressources pourrait également être affectée aux équipements de fret urbain et à la réalisation d'espaces logistiques urbains du type centres de distribution urbaine (CDU)<sup>6</sup> de manière à optimiser la distribution des marchandises en ville. Afin de rentrer en cohérence avec la politique de déplacements urbains des agglomérations, ces équipements pourront être déclarés d'intérêt communautaire au titre de la compétence développement économique des communautés. Ce statut ne détermine en rien le mode d'exploitation<sup>7</sup> mais permet d'organiser la chaîne logistique en cohérence avec la politique d'aménagement de l'agglomération.

---

<sup>4</sup> L'article 26 de la loi portant engagement national pour le logement, dite loi « ENL », a institué en 2006 une taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles. L'objectif est de donner aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le souhaitent des ressources financières supplémentaires pour faire face aux dépenses publiques d'aménagement des zones à urbaniser. Les communes et, dans certains cas, les EPCI, sont autorisés à instituer une taxe forfaitaire uniquement sur la première cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement soit : par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ; par une carte communale dans une zone constructible. Cette taxe forfaitaire est égale à 6,66 % du prix de vente du terrain. Au 1<sup>er</sup> février 2007 environ 3.363 communes avaient institué cette taxe.

<sup>5</sup> Le financement de « l'aménagement durable » par des investissements intercommunaux est alors assuré par des impôts fonciers, ce qui est conforme à l'analyse économique sur le financement optimal des collectivités locales ; ce sont, en effet, les services publics financés par les structures intercommunales de type communautaires (transports urbains, zones d'activités économiques notamment) qui sont les plus susceptibles d'être capitalisés dans la valeur des biens fonciers, dégageant une rente foncière que la fiscalité ne fait que « récupérer ».

<sup>6</sup> Ce type d'équipement, conçu comme un service public de distribution des marchandises modifie l'organisation traditionnelle de la chaîne logistique en introduisant un opérateur nouveau jouant le rôle de sous-traitant du prestataire en charge de la liaison principale. Ceci impose une recomposition des procédures afin de garantir la continuité administrative et financière des opérations.

<sup>7</sup> A l'instar de ce que l'on trouve dans le transport de personnes, les autorités publiques concèdent généralement à une entreprise privée l'exploitation du CDU selon un cahier des charges précisant les conditions de transport (heures, types de véhicules, etc.).