

WEBINAIRE N°8 – 20 MAI 2020

**URBANISME ET AMENAGEMENT DURABLE :
CONCEVOIR LA VILLE DE DEMAIN**

COMPTE-RENDU

HL

HUGLO LEPAGE

a v o c a t s

Le cabinet HUGLO LEPAGE AVOCATS a consacré le webinaire du 20 mai 2020 sur le thème de l'urbanisme et de l'aménagement durable comme clés à la conception de la ville de demain.

Nous assistons ces dernières années à une réelle prise de conscience quant à la nécessité de faire évoluer notre manière de concevoir et d'habiter les villes. La lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, la prise en compte de la biodiversité dans les projets immobiliers, la nécessité de réduire les effets du réchauffement climatique et d'améliorer le cadre de vie sont désormais la préoccupation de tous les acteurs.

L'heure est à la concrétisation. Les outils de l'aménagement urbain durable existent, nous nous attacherons à vous les présenter, avec leurs avantages, et leurs inconvénients.

Patrice VERGRIETE



Diplômé de l'Ecole Polytechnique, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées et docteur en aménagement, Patrice VERGRIETE est Maire de Dunkerque et Président de la Communauté urbaine de Dunkerque depuis 2014.

Il est également coprésident de la Fédération nationale des agences d'urbanisme et président de l'association « FRANCE VILLE DURABLE ».

Corinne LEPAGE



Corinne LEPAGE est avocate associée du Cabinet HUGLO LEPAGE AVOCATS, ancienne ministre de l'environnement et députée européenne, docteur en droit.

Engagée dans la protection de l'environnement, elle a notamment dirigé la plupart des grands procès en droit de l'environnement (Amoco Cadiz, Erika, Xynthia, Round-up 360 Pro, Glyphosate...).

Christian BRODHAG, ingénieur civil des mines et docteur es sciences, est professeur émérite à l'Ecole des Mines de Saint Etienne (Institut Mines Télécom) en développement durable, responsabilité sociétale et innovation.

Il a été délégué Interministériel au Développement Durable, et contribué à de nombreuses initiatives internationales notamment avec la Francophonie et l'ISO.

Il préside actuellement CONSTRUCTION21 média international sur la construction et la ville durables (www.construction21.org) et le Pôle écoconception, centre national sur l'éco-conception et la performance par le cycle de vie (www.eco-conception.fr).

Ses publications, articles et contributions sont accessibles sur son blog www.brodhag.org.

Christian BRODHAG



Roxane SAGELOLI



Maître Roxane SAGELOLI intervient en conseil comme en contentieux dans les domaines du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, et du droit public en général.

Elle accompagne les collectivités et entreprises, associations et particuliers dans le montage, la sécurisation et le suivi de nombreux projets urbains et d'aménagement.

Corinne LEPAGE

Bonjour à toutes et à tous, merci de nous avoir rejoint pour ce 8^{ème} webinaire organisé par le cabinet HUGLO LEPAGE AVOCATS.

Aujourd'hui ce webinaire sera animé par ma consœur Roxane SAGELOLI, spécialiste en droit de l'urbanisme, ainsi que par nos deux intervenants, Patrice VERGRIETE, Maire et Président de la Communauté urbaine de Dunkerque¹, Président de l'Association FRANCE VILLE DURABLE², et Christian BRODHAG, Président de l'Association CONSTRUCTION 21 INTERNATIONAL³ et ancien délégué interministériel au développement durable.

Roxane SAGELOLI

¹ Lien vers le site : www.communaute-urbaine-dunkerque.fr.

² « France Ville Durable est un lieu de capitalisation, de diffusion et d'appui à la mise en œuvre des expertises et savoir-faire français en matière de ville durable, en France et à l'international, dans une logique de "do tank" » Lien vers le site : www.francevilledurable.fr.

³ « L'Association Construction21 France, ouverte à l'ensemble de la profession, gère et anime le portail français depuis avril 2013. Elle bénéficie du soutien de l'Ademe et du Plan Bâtiment Durable. Créée le 17 avril par près de trente membres fondateurs, organisations, toutes fortement impliquées sur les questions du bâtiment durable. L'association a vocation à rassembler plus largement toutes les organisations souhaitant contribuer au développement du portail. » Lien vers le site : www.construction21.org.

Bonjour et bienvenue à tous, merci de nous rejoindre pour ce huitième webinaire consacré au thème de « l'urbanisme et aménagement durable : Concevoir la ville de demain ».

C'est un sujet assez vaste qui peut être abordé sous plusieurs angles.

Je vais vous proposer une introduction plus juridique, matière qui m'intéresse particulièrement et que le cabinet HUGLO LEPAGE AVOCATS traite, à savoir le droit de l'urbanisme et de l'aménagement.

Ce sujet pose une problématique principale : la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Cette lutte va de pair avec une rationalisation de l'espace à l'intérieur de cette enveloppe urbaine. Il s'agit donc de développer les contours de cette ville durable, de la contenir en termes de sobriété foncière et de repenser l'organisation du territoire.

Un état des lieux avec un constat en quelques chiffres peut être dressé. L'organisme FRANCE STRATEGIE⁴ a montré que depuis 1981 les terres artificialisées ont augmenté de 70%, tandis que sur la même période la population a cru de seulement 19%. Globalement, sur ces cinquante dernières années, la France a perdu pas moins d'un quart de sa surface agricole⁵.

Sur une période plus récente, la circulaire « *Zéro artificialisation des sols* »⁶ indique une moyenne de consommation de l'espace de l'ordre de 27 000 hectares par an entre 2006 et 2016 soit l'équivalent de 4 à 5 terrains de football par heure. Cela est conséquent. Nous avons constaté une hausse après cette période.

⁴ « France Stratégie est une institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens. » Lien vers le site : www.strategie.gouv.fr.

⁵ Lire à ce sujet : J. FOSSE, « « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? », octobre 2019, France Stratégie.

⁶ Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace.

Une étude prospective du Conseil général au développement durable (CGDD)⁷ est venue définir des trajectoires de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers d'ici 2050⁸. Dans un scénario tendanciel, c'est-à-dire sans action de notre part, nous atteindrons une progression de 44% de la consommation de ces espaces d'ici 2050.

En termes d'utilisation, le premier poste de cet étalement urbain est l'habitat pour 40% des surfaces artificialisées, jardins individuels inclus. Le deuxième poste concerne les transports, cela peut paraître surprenant sachant que nous sommes déjà assez bien desservis. Enfin, le foncier de service constitue un poste d'étalement avec notamment les surfaces commerciales et économiques.

Simultanément à cette artificialisation des sols, un espace urbain est sous-utilisé. En premier lieu, l'artificialisation nouvelle n'est pas corrélée au besoin d'accueil des populations supplémentaires et prend la forme d'un étalement urbain de faible densité.

D'autre part, la vacance des logements et des commerces augmente. Les logements vacants augmentent de 80.000 par an environ entre 2006 et 2015, soit 20% du nombre de constructions nouvelles. C'est la même chose pour la vacance commerciale. En parallèle, l'absence de résorption des friches industrielles représente en France 80.000 et 100.000 hectares⁹.

Les conséquences de ce phénomène sont d'une part, l'étalement urbain et d'autre part, la sous-utilisation de l'espace urbain. Cela génère des problèmes économiques et environnementaux qui sont finalement payés par les collectivités et par les habitants. Cela renvoie aux coûts des transports et des services dont la rentabilité est aussi affectée.

⁷ Le Conseil général de l'environnement et du développement durable est un service d'inspection du ministère de la Transition écologique et Solidaire créé en 2008. Lien vers le site : www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr.

⁸ « Trajectoires vers l'objectif « zéro artificialisation nette, *Éléments de méthode* », décembre 2019, Commissariat général au développement durable.

⁹ Lire à ce sujet : « Logements vacants : quelles sont les villes les plus touchées ? », Les Echos, Anne-Sophie VION, pub. 10 janv. 2018, (www.lesechos.fr).

Face à ce constat édifiant, il est donc nécessaire et urgent de repenser l'organisation de nos territoires mais aussi de nos villes.

Les notions de lutte contre l'étalement urbain et de limitation de la consommation foncière ne sont pas nouvelles même si elles sont assez récentes.

Les prémices sont apparues dès la *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)*¹⁰ de 2000. La *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)*¹¹ a acté cela en 2014. Enfin, ces évolutions ont donné lieu à la *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)* en 2018¹². Plus récemment, une instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace a beaucoup fait parler d'elle¹³. En effet, cette circulaire est venue créer un objectif de zéro artificialisation nette du territoire dans une trentaine d'année.

Ces différentes notions de lutte contre l'étalement urbain et contre l'artificialisation des sols sont directement intégrées dans les outils juridiques et en premier lieu dans le Code de l'urbanisme au rang législatif. Il s'agit donc là d'obligations et d'objectifs à remplir par les documents de planification territoriale. Les documents d'urbanisme doivent justifier l'objectif chiffré de modération de la consommation de l'espace et de l'étalement urbain. Ils doivent également respecter un principe général d'équilibre urbain entre consommation d'espace et développement maîtrisé ainsi que la préservation de la biodiversité et des espaces naturels agricoles et forestiers¹⁴.

¹⁰ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹³ Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace.

¹⁴ Article L101-2 du Code de l'urbanisme.

Cela vaut pour chaque échelon : celui du Plan local d'urbanisme (ci-après PLU)¹⁵, avec les règles d'organisation du territoire selon les différentes zones urbaines, à urbaniser, naturelles ou agricoles, mais également au niveau des échelons supérieurs comme pour le Schéma de cohérence territoriale (ci-après SCoT)¹⁶, ou encore pour le schéma directeur de la Région Île-de-France (ci-après SDRIF)¹⁷.

Aujourd'hui il n'existe pas un seul document d'urbanisme qui n'affiche pas ces objectifs. Malgré tout, on connaît les difficultés à mettre en pratique ces objectifs pour les élus lors de l'élaboration des documents mais aussi lors de leur application pendant les projets. Les approches sont souvent séquencées et cela peut s'avérer lourd de conséquences en pratique et en droit. Il n'est pas rare de voir un juge administratif annuler un PLU pour urbanisation excessive ou consommation d'espace non-maîtrisée et manquement à ce fameux principe d'équilibre du développement urbain.

La *circulaire du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace* avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » montre que le ton va se durcir. Elle n'est pas à proprement parler opposable aux documents d'urbanisme d'une part et aux projets d'aménagement immobilier d'autre part. Pour autant, des instructions sont données aux services de l'Etat et donc aux services instructeurs, c'est-à-dire à ceux qui vont donner leur avis sur les documents d'urbanisme et ensuite éventuellement autoriser ou pas les projets immobiliers.

Ces instructions sont assez claires : elles peuvent conduire à avoir des décisions et avis défavorables. Cela peut orienter le juge administratif

¹⁵ Le plan local d'urbanisme est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal.

¹⁶ Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

¹⁷ Le schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) est un document de planification stratégique. Il a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique, l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région.

dans son appréciation mais aussi le préfet à suspendre le caractère exécutoire du document d'urbanisme car à l'occasion de son élaboration, les services de l'Etat vont donner un avis et demander des modifications. Si ces modifications ne sont pas réalisées, le préfet peut décider de suspendre le caractère exécutoire du PLU et s'opposer à son application dans le délai d'un mois suivant son approbation sur le fondement d'une liste exhaustive comprenant le respect des principes d'équilibre urbain et de la biodiversité, des espaces naturels agricoles et forestiers.

Cela relève du même ordre d'idée pour le juge administratif. Son attention est portée sur la forme et le contenu du document avec le diagnostic du territoire. Sur le fond, son appréciation va se porter sur un degré moindre de contrôle avec l'erreur manifeste d'appréciation : une erreur grossière comme une absence de cohérence entre les objectifs affichés de lutte contre l'étalement urbain et l'ouverture de zones importantes à l'urbanisation.

Au cabinet HUGLO LEPAGE AVOCATS, nous constatons souvent à l'occasion de défense au contentieux ou encore de travaux d'audit sur ces documents d'urbanisme¹⁸, que c'est ce diagnostic du territoire qui fait défaut et la justification des choix arrêtés par les élus locaux qui va conduire à l'annulation du document. Il faut véritablement accentuer le travail sur ce diagnostic préalable avec des projections réalistes des besoins en développement. Sinon, il ne sera pas possible de justifier les choix d'ouverture à l'urbanisation de certaines zones. Le contrôle du juge et sa sanction éventuelle, vont partir de ce diagnostic. Un exemple récent d'illustration est le PLU de Gonesse. Celui-ci a été annulé pour urbanisation excessive et non-respect de ce principe d'équilibre par rapport à la portion d'ouverture à l'urbanisation prévue¹⁹.

Parfois, il n'est pas nécessaire d'attendre d'arriver devant le juge. Très en amont, notamment au stade de l'enquête publique, alors qu'aucun des services n'avait pointé cette difficulté, l'abandon d'une zone à urbaniser a pu être obtenu pour non-respect de ces principes d'équilibre.

¹⁸ Voir nos domaines de compétences, lien vers le site : www.huglo-lepage.com/expertises/urbanisme-et-amenagement/

¹⁹ TA de Cergy-Pontoise, 12 mars 2019, req. n°s 1711065, 1801667, 1801772 et 1801788.

La légalité des documents d'urbanisme est appréciée pour chaque projet et si nécessaire par la voie de l'exception. C'est-à-dire que même si le PLU n'a pas été attaqué sur cet angle-là, la contestation de la légalisation du PLU peut se faire à l'occasion de l'ouverture à l'urbanisation de cette zone par le projet.

Ce travail de diagnostic préalable doit exiger une vigilance particulière : c'est une phase importante dans la préparation des documents d'urbanisme mais aussi des projets immobiliers. Chaque territoire a ses spécificités. La ville durable de demain ne doit pas se concevoir comme un idéal abstrait mais se construire à partir, et en fonction de la ville d'aujourd'hui.

C'était sur ce point de droit que je souhaitais particulièrement insister.

Je laisse maintenant la parole à nos invités, notamment à Patrice VERGRIETE. Je vous remercie.

Patrice VERGRIETE

Je souhaiterais rebondir sur la dernière phrase que vous avez évoqué : la ville n'est pas un idéal abstrait mais quelque chose qu'il faut construire sur le terrain et dans la réalité locale.

Je suis Maire et Président de la Communauté urbaine de Dunkerque et Président de FRANCE VILLE DURABLE, qui a l'objectif de ne pas être dans l'abstrait en faisant participer tous les acteurs : agences de l'Etat, collectivités locales, entreprises et experts urbains sont réunis pour promouvoir une ville sobre, inclusive et résiliente. Tout cela se fait dans une logique très concrète et sur le terrain.

Quelques exemples permettent d'illustrer nos engagements. FRANCE VILLE DURABLE a essayé de travailler sur la méconnaissance par les ac-

teurs des outils juridiques. Nous nous sommes aperçus que les personnes qui pratiquaient la ville durable sur le territoire méconnaissaient certains outils juridiques. « *La boîte à outils juridique* »²⁰ mise en place par FRANCE VILLE DURABLE a permis de diffuser 14 guides juridiques qui évaluent et résument ces notions.

L'autre méconnaissance des acteurs de terrains concerne la diffusion d'opérations originales pour les collectivités locales. Par exemple, la gratuité des transports publics permet de faire de Dunkerque la plus grande agglomération en Europe à proposer le bus gratuit²¹. Cette opération est notamment renseignée sur le portail de FRANCE VILLE DURABLE²². Des centaines de politiques publiques qui valorisent la ville durable sont à retrouver sur le site.

A FRANCE VILLE DURABLE, il a été ainsi abordé la question des limites juridiques en place comme les documents d'urbanisme. On peut constater que même sur des territoires avec des élus qui ont pourtant envie d'aller plus dans la transition écologique, cela ne marche pas toujours. Derrière les outils juridiques, il y a des raisons politiques, des rapports de force et des régulations publiques qui n'opèrent pas forcément en faveur de la ville durable.

On essaye d'identifier ces difficultés en organisant des groupes de travail sur l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Le paysage institutionnel français pourrait voir émerger des intercommunalités défensives qui, dans le cadre des outils juridiques de régulation, pourraient exercer un rapport de force pour une transition plus vertueuse.

Par exemple, la communauté urbaine à Dunkerque a un engagement positif sur la transition écologique et durable, mais elle doit travailler avec des

²⁰ Lien vers le site : www.francevilledurable.fr/content/la-boite-outils-juridiques-pour-les-projets-et-services-urbains-innovants.

²¹ Lire à ce sujet : L. MONIEZ, « *Dunkerque, plus grande collectivité d'Europe à adopter la gratuité des transports* », Septembre 2018, Le Monde.

²² Lien vers le site : www.francevilledurable.fr/content/nouveau-reseau-de-transport-gratuit-dunkerque-synthese-des-principaux-resultats.

intercommunalités qui pratiquent parfois du dumping fiscal et environnemental²³.

La logique économique peut effectivement être très défavorable à la ville durable. Dans l'exemple de l'artificialisation des sols et la lutte contre l'étalement urbain, cela est flagrant. Une analyse économique des coûts le présente : le choix entre la maison à 40 kilomètres de la ville et l'opération de renouvellement urbain pour un jeune ménage avec des enfants sera déterminé par le coût facial²⁴. Le coût facial est nettement plus élevé dans la ville qu'à 30 ou 40 kilomètres de celle-ci. Toutefois les prix du transport et des services publics ne sont pas intégrés dans ce coût facial.

FRANCE VILLE DURABLE a ainsi institué des groupes de travail pour étudier les limites des projets qui se mettent en place malgré parfois la bonne volonté de certains politiques et élus. Plusieurs enseignements ont été tirés par FRANCE VILLE DURABLE pour mettre en place la transition écologique et solidaire :

- la mise en place de formation des agents des collectivités locales qui manquent d'informations sur ces sujets, notamment sur la résilience urbaine²⁵ ;
- l'encouragement des collectivités et de l'Etat pour mettre en place des délégués généraux à la transition écologique et solidaire de manière à avoir une vue transversale de ces problématiques.

Cela permettra de faire une transition avec l'intervention de Christian BRODHAG, les derniers enseignements que nous avons tiré portant sur le fait que dans une ville durable démocratique, il faut donner aux citoyens l'envie d'y vivre.

²³ Le dumping désigne la minimisation des contraintes légales en matière de fiscalité, de protection sociale ou de protection de l'environnement par un territoire par rapport aux autres.

²⁴ La valeur faciale est la valeur qu'on donne par convention à un produit, elle peut être différente de la valeur intrinsèque de ce même produit.

²⁵ Lire à ce sujet : www.francevilledurable.fr/content/rapport-resilience-urbaine-face-aux-chocs-et-mutations-deleteres-rebondir-plutot-que

La contrainte est nettement moins efficace que l'incitation : on réussit une ville durable qu'au moment où on a convaincu sa population.

Christian BRODHAG

Je vous remercie, je suis très heureux de participer à ce Webinaire et surtout d'intervenir après vos interventions respectives.

Je parle en tant que président de CONSTRUCTION 21 qui est une association visant à promouvoir des solutions durables en matière de construction mais aussi d'écoquartier et d'infrastructures urbaines. Notre cible est plus opérationnelle et technique que FRANCE VILLE DURABLE, mais nos activités sont complémentaires.

Une très forte créativité émerge dans ces domaines, car les acteurs économiques ont adopté un certain nombre de solutions. Il est important de les faire connaître. Vous avez évoqué plusieurs types de solutions comme les politiques d'encadrement. Il est aussi important que cette ville durable soit désirable et que l'on ait envie d'y habiter.

Une des questions qui se pose est l'intégration des politiques. Comme évoqué plus tôt, l'étalement urbain représente à 40% l'habitat, les transports et les services. Ces trois domaines font système. Les zones d'activités éloignées encouragent à prendre la voiture et ainsi de suite.

Etant également vice-président du Conseil de développement à Saint-Etienne, ville qui a connu des reconversions comme Dunkerque, il a été proposé une coordination plus forte entre les nouvelles urbanisations et l'accès à des transports collectifs.

Finalement les politiques sont disjointes avec des services différents, le problème est systémique.

L'exemple que je vais développer est celui du « *box on the roof* » à Bron près de Lyon. Cela consiste à ajouter un étage supplémentaire sur des bureaux dans une zone d'activité²⁶. Ainsi, on double la surface d'emplois et on densifie la présence de travailleurs. Ces projets de grande qualité permettent d'intégrer des techniques différentes pour atteindre différents objectifs.

Il s'agit aujourd'hui de reconstruire la ville sur la ville, réhabiliter les zones délaissées, densifier l'emploi. Beaucoup de solutions techniques et pratiques rendent l'habitat attractif. L'appel hors de la ville est celui de la nature et de la qualité de vie, c'est pourquoi l'un des enjeux est aujourd'hui l'intégration de la biodiversité dans la ville. Les arbres de pleine terre permettent par exemple de lutter contre les périodes de grandes chaleurs. En Chine, l'idée de la « ville éponge » intègre l'eau dans la ville²⁷. Ces questions d'intégration sont nécessaires.

Des solutions pratiques existent à l'échelle du bâtiment, des écoquartiers et des infrastructures pour contribuer à la durabilité des espaces. Cela est complémentaire avec l'approche administrative et économique de la collectivité.

On se rend compte que la réhabilitation du bâtiment avec des matériaux « biosourcés » nécessite des filières de productions locales. C'est une approche de création de valeurs sur le territoire qui est mise en évidence. Une nouvelle économie est à créer. L'économie des déchets qui a été approchée par la *Loi sur l'Economie circulaire*²⁸ devrait être intégrée dans celle du bâtiment.

Beaucoup de solutions de transition écologique relèvent de processus locaux. J'appelle ainsi à la mise en place de processus innovants qui faciliteraient leur élaboration. La crise du Covid-19 démontre la nécessité de se réappropriier des chaînes de valeurs locales près du terrain. Des poli-

²⁶ Lire à sujet : www.construction21.org/france/case-studies/fr/green-box-on-the-roof.html.

²⁷ Lire à ce sujet : G. GAMBERINI, *Chine : Shanghai teste le modèle des « villes éponges »*, 14 déc. 2018 (www.la-tribune.fr).

²⁸ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

tiques d'innovation sur les territoires sont à créer et à échanger comme le fait FRANCE VILLE DURABLE. Le levier des marchés publics est également un instrument important.

En collaboration avec d'autres associations, nous sommes en train de créer une initiative pour la relance verte qui s'appuie sur les solutions de l'entrepreneuriat. Il y a aujourd'hui une urgence de relance en entraînant les territoires pour les rendre acteurs. La relance verte doit se faire avec les collectivités locales.

Roxane SAGELOLI

Merci à vous tous.

Vous nous avez parlé de ces notions d'attractivité, et de participation des habitants à la conception de cette ville durable.

Dans le cadre de l'activité du Cabinet HUGLO LEPAGE AVOCATS, nous observons également de nombreuses contestations des citoyens sur l'absence de concertation sur ces projets, sur l'élaboration des projets de territoire d'abord, sur l'élaboration des projets immobiliers ensuite. D'où ma question : dans le cadre de vos activités respectives, avez-vous imaginé des outils afin de rendre plus effectifs les processus de concertation destinés à concevoir la ville durable ?

Patrice VERGRIETE

Je veux bien répondre à cette question en tant que maire et président de communautés urbaines.

Un petit mot concernant la participation de l'habitant ainsi que de la population, car ce débat est aussi important. J'ai eu l'occasion d'assister à plusieurs conférences internationales sur le thème de la ville durable. J'ai pu constater qu'il s'agit d'une notion très souple pouvant représenter des visions du monde très éloignées :

- La ville durable du « contrôle », la plus technologique, qui est incarnée par la Chine. Son objet est l'outil technologique pour maîtriser sa population ;
- La ville durable providentielle, au sein de laquelle la puissance publique est peu présente.

Dans chacune de ces deux conceptions la valeur démocratique fait défaut. Le fait de se retrouver collectivement autour d'une élection et de se choisir un destin collectif constitue un élément fondamental de la ville durable à la française et à l'europpéenne. En France ou en Europe, la réalisation de la ville durable ne peut se faire qu'avec la population, en l'associant à un projet collectif, et jamais en l'ignorant.

Dès lors que nous sommes d'accords avec ces valeurs, se pose la question du mode de participation du citoyen. Les praticiens constatent que les documents d'urbanisme ne mobilisent pas les citoyens en dehors d'un milieu associatif spécialisé. Notre mission d'élú vise donc à concerter la population non pas sur des documents juridiques, mais sur des éléments de fond. C'est souvent une participation décalée, puisqu'elle portera moins sur l'élaboration des documents d'urbanisme que sur des questions de fond, telles que l'habitat, les modes de transports, la place de vélo, du végétal, etc. Ces questions de fond suscitent beaucoup plus d'intérêt, et donc de participation, que les questions juridiques.

Par exemple, nous avons mis en place une grande participation numérique sur la sortie du confinement, afin de construire la ville de l'après confinement. Les objets de fond qui sont ainsi recueillis à l'issue de cette participation pourront ainsi s'intégrer plus facilement dans des documents d'urbanisme.

Christian BRODHAG

La question de la participation des parties prenantes est au cœur d'une économie verte et des entreprises gestionnaires des projets.

« L'innovation ouverte » désigne ainsi la capacité à intégrer dans des solutions l'ensemble des acteurs et notamment ceux qui en sont les destinataires. Le « design d'usage » désigne également les pratiques dans les objets concrets pour associer les acteurs, les usagers afin qu'ils soient parties prenantes de la construction de la ville.

*

* *

Questions-Réponses avec le public

La circulaire gouvernementale de juillet 2019²⁹ va-t-elle demander une modification des documents de planification en place ?

Roxane SAGELOLI

Puisqu'il s'agit d'une circulaire, elle est donc *a priori*, non opposable en droit.

Ensuite ses objectifs figurent d'ores et déjà dans les documents d'urbanisme. C'est plutôt son application qui est susceptible de poser des difficultés. Elle ne va pas en soi contraindre à une mise en compatibilité des objectifs en place.

Toutefois elle soulève plusieurs interrogations. La circulaire va-t-elle téléguider plus fermement les élus dans l'élaboration des prochains documents d'urbanisme, dans l'application des documents déjà élaborés ? En effet nous avons entendu de nombreuses contestations d'élus à l'issue de sa publication, lesquels craignent des sanctions en cas de non-respect des objectifs fixés.

Ainsi, si juridiquement, cette circulaire ne pose pas de difficulté, il en va certainement autrement dans la pratique, et nos invités seront plus susceptibles d'y apporter une réponse au regard de leurs expériences.

Selon vous Monsieur VERGRIETE, cet objectif de « zéro artificialisation nette » va-t-il avoir un impact et booster la planification urbaine ?

²⁹ *Op. cit.*

Pascal VERGRIETE

J'ignore encore si cet objectif va relancer la planification urbaine. En revanche cette directive pose de nombreuses questions, y compris pour les élus souhaitant atteindre cet objectif. En effet comment doit se traduire concrètement cet objectif de « zéro artificialisation nette » ? Cela peut rejoindre plusieurs cas pratiques : par exemple, si l'on créé un parc urbain en centre-ville sur l'ancien emplacement de bâti, ai-je le droit à des hectares en moins ? Ai-je renaturé ? Il y a bien une question de fond : la difficulté de mesurer cet objectif en objets quantifiables.

Actuellement, les élus soulèvent beaucoup de questionnements. Pourtant cet objectif demeure globalement partagé par de nombreux élus, en dehors des élus plus ruraux qui se positionnent dans un rapport de forces. En effet, leur élément d'attractivité étant la consommation foncière, cela implique qu'ils continuent d'élaborer des parcelles constructibles, des m² disponibles, etc. Ces élus ne pourront pas être convaincus par cet objectif car ils continuent de concevoir ce modèle comme étant le seul permettant de stimuler l'attractivité de leur territoire. Pour en revenir aux élus favorables à cet objectif, force est de constater qu'ils évoluent dans un domaine avec de nombreuses zones d'ombres.

J'ai eu l'occasion d'échanger avec la ministre sur ce sujet mais nous nous situons encore à ce jour à une étape où nous observons plus de questions que de réponses.

Christian BRODHAG

Comment donner de la valeur aux espaces non-artificialisés ? Le constat accepté est que l'artificialisation crée de la valeur mais détruit de la nature.

Ce constat soulève des questions financières : quelle est la rente foncière du passage d'une zone agricole à une zone constructible ? Des questions fiscales doivent également être soulevées.

Deuxièmement, la valeur des services écologiques doit être étudiée : ces espaces peuvent être agricoles, naturels, avoir différentes fonctions, notamment avec l'essor des biomatériaux qui va permettre une création de valeur sur ces surfaces non urbanisées.

Il s'agit donc d'organiser les potentiels conflits d'usages entre les différentes fonctions naturelles. Les enjeux sont à la fois symboliques et financiers pour rendre ces espaces redevables d'une valeur à la société. Les maires ruraux devraient être les gestionnaires de la valeur de ces espaces, valeur qui aurait été reconnue par la société.

Existe-t-il un groupe de travail entre décideurs pour permettre l'application et l'adaptation des solutions à envisager ainsi que la mise en place de solutions innovantes sur le plan territorial ?

Pascal VERGRIETE

Sur le territoire Dunkerquois au sens large du terme – communauté urbaine et intercommunalités rurales - nous avons un lieu de partage de ressources : l'Agence d'urbanisme commune³⁰. Ses agents ont pour vocation de sensibiliser les élus et acteurs des collectivités à ces problématiques, se faire les promoteurs de la ville durable.

Mais même avec ces outils de partage, même avec l'acceptation de règles environnementales pour l'avenir, on ne peut exclure des rapports de force politique. Un maire rural peut avoir un enjeu de fermeture de son école si sa commune ne se montre pas suffisamment attractive, en définitive l'école apparaît plus importante à ses yeux que l'environnement. Ces rapports de force aboutissent parfois à des impossibilités d'avancer dans cette logique de promotion de la ville durable.

³⁰ Site internet de l'Agence d'Urbanisme et de Développement de La Région Flandre Dunkerque (Agur) : www.agur-dunkerque.org.

Christian BRODHAG

Je souhaiterais défendre le Conseil de développement³¹. Ce dernier est une obligation juridique qui réunit l'ensemble des parties prenantes, des forces vives, du territoire (acteurs économiques, associations, monde académique, etc.). Je trouve que l'on devrait leur donner un rôle plus important que sa simple fonction consultative sur demande du président de métropole. L'autosaisine est possible mais rarement utilisée. Il y a là l'ensemble des acteurs pour élaborer des projets et dégager des consensus pour apporter une vision. Cela pourrait faire émerger une culture collective de l'ensemble des acteurs économiques pour la gestion d'un intérêt collectif. Je plaide pour renforcer son rôle et lui donner une fonction plus opérationnelle sur certains projets mobilisant de nombreux acteurs.

Au niveau d'un territoire, concernant la question du changement climatique, le domaine d'influence direct de la collectivité est de l'ordre de 20%

³¹ Les conseils de développement sont des instances de démocratie participative. Constitués de citoyens bénévoles, de « *représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs* », les conseils de développement ont pour but de faire émerger une parole collective, sur des questions d'intérêt commun et ainsi contribuer à enrichir la décision politique. Conformément à l'article L. 5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales : « *Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.* »

ou 30%, le solde étant le produit du comportement des acteurs économiques. Obtenir leur accord volontaire m'apparaît ainsi très important, et cet accord pourrait être mobilisé au moyen du Conseil de développement.

Roxane SAGELOLI

Je comprends qu'il existe un grand rapport de force dans le partage entre territoire et zones urbaines, et en même temps une méconnaissance des outils juridiques existants et de leur contenu.

Au-delà de la seule prise de position lors du partage de territoire, il faudrait probablement accompagner certains élus qui sont perdus et insuffisamment conseillés en matière d'attractivité, et qui vont continuer de fonctionner sur des modèles anciens et dépassés, notamment avec la zone économique d'entrée de ville, et la zone pavillonnaire peu dense l'entourant. Cet accompagnement pourrait se faire au moyen de plateformes, comme ce qui se fait actuellement avec FRANCE VILLE DURABLE. Il faudrait également présenter ces outils comme des outils d'attractivité et non pas des outils de contrainte.

Il faudrait expliquer qu'en amont d'une logique d'étalement urbain, d'autres solutions sont à envisager : en se fondant sur le diagnostic du territoire il est possible de redynamiser le centre, sortir de logiques politiques et de rapports de forces pour construire ces échanges en dehors des intercommunalités, dans des plateformes qui mettraient moins en exergue ce rapport de forces.

Personnellement je vois vos structures respectives, CONSTRUCTION 21 et FRANCE VILLE DURABLE, comme des leviers possibles d'échanges et d'informations pour sortir de ce modèle.

En quoi, concrètement, les nouvelles boîtes à outils juridiques ont-elles modifié l'action des élus ?

Roxane SAGELOLI

Nous observons d'ores et déjà beaucoup d'initiatives comme par exemple la gratuité des transports dunkerquois.

D'un point de vue réglementaire nous observons des précisions telles que les demandes de performances énergétiques et environnementales dans les PLU, que l'on souhaiterait quelque fois être encore plus précis : typiquement des difficultés peuvent se manifester concernant la surface imperméabilisée et/ou la surface de pleine terre demandée par projet. Beaucoup de propositions vont dans ce sens, comme notamment exiger un coefficient de nature par habitant.

Pascal VERGRIETE

D'abord il y a des évolutions juridiques qui émergent dans les documents d'urbanisme. Généralement ces innovations sont initiées par de grandes collectivités puis se diffusent entre professionnels et élus. On s'aperçoit que certains outils innovants sur le plan juridique ne sont pourtant pas du tout utilisés. Un travail de diffusion de la connaissance de ces outils juri-

diques est requis, ne serait-ce que sur la commande publique, alors que cette dernière constitue une préoccupation quotidienne des élus.

Ensuite, concernant les élus, ces derniers sont souvent invoqués en matière de responsabilité collective. Or deux points doivent être avancés. En premier lieu les élus ne sont pas des professionnels et à ce titre il faut les accompagner et les aider. Quand j'étais directeur d'agence d'urbanisme j'essayais de leur expliquer que la densité pouvait avoir un impact sur la forme urbaine. La question de la densité est donc régulièrement mal appréhendée par les élus.

En second lieu, il faut rappeler qu'un élu n'est jamais que le reflet d'une population, en tant que représentant de ses habitants. Ainsi, la meilleure façon de changer de modèle ne doit pas passer par un changement d'élus mais par un changement de la population.

Christian BRODHAG

Sur les outils juridiques en matière d'innovation, les partenariats d'innovation constituent une solution qui doit permettre de construire des innovations par des allers-retours entre les proposant et la collectivité³². A mon avis cet outil devrait être beaucoup plus mobilisé.

Une autre question qui se pose est celle de la création de la valeur entre le public et le privé. Sur le foncier nous avons vu qu'il existe une plus-value foncière à l'artificialisation, ne serait-il donc pas possible de capter fisca-

³² Introduit dans le code des marchés publics par le *décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics* en transposition des nouvelles directives européennes, le partenariat d'innovation a pour objectif de faciliter la passation de marchés publics à visée innovante et d'aider les acheteurs publics à faire une meilleure utilisation stratégique de leurs marchés pour stimuler l'innovation. L'acquisition de solutions innovantes joue en effet un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services publics tout en permettant de faire face aux enjeux de société.

lement cette plus-value de manière à la rendre moins incitative ? Du point de vue de la ville des politiques publiques sont génératrices de création de valeur économique : comment cette valeur peut-elle être gérée, partagée autrement que par des procédures - telles que l'appel d'offre - qui rendent difficiles cette co-construction de valeur ?

Corinne LEPAGE

Je tiens à tous vous remercier pour vos interventions très concrètes. Monsieur VERGRIETE vous avez absolument raison quand vous indiquez qu'il ne faut pas changer les élus mais les populations. Tous nos échanges illustrent que ces questions relèvent d'une responsabilité collective à laquelle chacun et chacune doit prendre compte pour entrer dans la voie de la transition et changer les habitudes. Or changer les textes n'est guère difficile, les appliquer est plus complexe, mais changer les habitudes peut presque relever de l'impossible, sauf à y être contraint comme nous l'a prouvé la crise sanitaire du Covid-19.

Je vous invite tous à notre prochaine Webinaire de mercredi prochain, lequel sera consacré aux financements de la construction durable³³.

³³ Inscription sur : <https://www.huglo-lepage.com>.

PROCHAIN WEBINAIRE

Webinaire HLA n°9 – 27 mai 2020

Les financements de la construction durable

INFORMATIONS & INSCRIPTION SUR
WWW.HUGLO-LEPAGE.COM

