

POSITION GENERALE DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT SUR LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Une consultation « Planifions nos territoires ensemble » a lieu actuellement pour préparer les trois ordonnances prévues par la loi ELAN qui viendront instaurer de nouvelles mesures de simplification de la planification territoriale. France Nature Environnement a répondu au questionnaire mais ne l'estimant pas satisfaisant, nous avons souhaité le compléter par la présente note.

Notre vision de l'aménagement du territoire

Nos choix en termes d'urbanisme et d'aménagement ont de trop nombreux impacts :

- Un impact environnemental : artificialisation des sols ; dégradation des paysages ; pression sur les ressources naturelles, la biodiversité, et les écosystèmes ; pollutions, déchets ; impact climatique...
- Une dégradation de la qualité de vie du plus grand nombre et des inégalités « écologiques » qui tendent à se renforcer avec l'étalement urbain et le dépérissement de beaucoup d'agglomérations et de territoires.
- Une désagrégation du tissu économique et social et une mobilité insoutenable liées à la ségrégation spatiale et à l'implantation anarchique de pôles d'activités, de transports et de grandes surfaces commerciales.
- Une vulnérabilité des territoires face aux aléas naturels, démultipliant les effets des inondations, du réchauffement climatique ou des tremblements de terre...

Il est urgent, de mettre en œuvre un urbanisme et un aménagement du territoire soutenable.

Pour stopper le grignotage du territoire, FNE porte deux objectifs :

- "zéro artificialisation nette" des territoires d'ici 2025, ce qui signifie que pour tout espace artificialisé, un autre doit être rendu à la nature ou à l'agriculture agroécologique ;
- la mise en œuvre de la trame verte et bleue qui vise à laisser les espaces et les éléments nécessaires à l'accomplissement des cycles de vie des espèces sauvages et à maintenir et restaurer la diversité des écosystèmes présents en France.

Entre 2006 et 2012, l'artificialisation du territoire s'est traduite en France par la perte de 236 hectares d'espaces agricoles et naturels par jour. Cette artificialisation se poursuit et est à l'origine d'une des premières causes de la disparition des espèces: la disparition ou le morcellement de leurs habitats¹.

Pour FNE, il est nécessaire de privilégier le renouvellement des agglomérations et des zones aménagées existantes. Cela commence par la réhabilitation des centres (villes, quartiers, bourgs, villages), la restructuration des couronnes, la reconversion des friches « urbaines », et plus généralement le recyclage de l'habitat et du bâti vacant.

¹ carte artificialisation : <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/sites/default/files/Destructiondeshabitats.png> et carte fragmentation : <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/sites/default/files/Fragmentation.png>

Il est également nécessaire de rendre les territoires plus résilients face aux risques naturels, en assurant une meilleure protection des personnes, des biens, des activités, et plus généralement de l'habitat (services, etc.) grâce aux solutions fondées sur la nature. A des degrés divers, environ 19 000 communes sont soumises au risque inondation, qui a fait plus de 200 victimes et généré plus de 20 milliards d'euros de dommages entre 1982 et 2010.

Notre position sur la planification territoriale

Les questions du questionnaire en ligne nous semblent orientées et FNE ne partage absolument pas l'objectif affiché de supprimer les liens juridiques entre les documents de planification abordant l'environnement et la biodiversité et les documents d'urbanisme. Cela leur ferait perdre leur cohérence donc leur efficacité, au détriment de la protection de l'environnement, qui nécessite une approche transversale pour être efficace. C'est en contradiction avec le principe de non régression du droit de l'environnement et risque au contraire de mettre à mal la nécessaire transition écologique dans les territoires et favoriser l'étalement urbain et les catastrophes naturelles d'autant avec le changement climatique.

Ces suppressions représentent l'exact inverse des discours du gouvernement suite aux récentes élections européennes. Il est ainsi inconcevable de diminuer l'intégration de l'environnement et de la biodiversité dans les politiques publiques au vu des enjeux planétaires démontrés par les scientifiques et des engagements internationaux de la France.

Nous défendons donc au contraire un principe d'intégration du droit de l'environnement dans les planifications d'urbanisme et le rôle de la planification territoriale (instrument préventif, démarche ERC...).

La simplification doit commencer par une clarification des régimes d'opposabilité (prise en compte, compatibilité, conformité: le système actuel est trop complexe). Les enjeux environnementaux devront avoir la plus forte opposabilité. Ils doivent être prioritaires car au-delà du développement économique à plus ou moins court terme, ils conditionnent la survie de l'espèce à moyen et long terme. Notre survie est en effet intimement liée aux écosystèmes. La biodiversité est aussi un outil clé d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

La future planification territoriale devra également prendre en compte le fait que les périmètres administratifs ne correspondent pas toujours aux périmètres naturels. La planification doit donc se faire sur des territoires environnementalement cohérents. Par ailleurs, toutes les personnes ayant vocation à avoir des compétences impactant l'environnement (élus et fonctionnaires) devront être formées aux enjeux environnementaux.

Par ailleurs, il nous semble nécessaire de ne plus appréhender l'espace comme des zones possibles à urbaniser. Les espaces naturels et agricoles ne doivent plus être conçus comme des espaces "vides", réservoirs d'urbanisation à venir. Les PLU auraient pu être renommés afin d'afficher clairement que le but de la planification du territoire n'est pas de construire des aménagements pour la croissance économique de la commune, malgré les "contraintes environnementales". L'appellation "POS" semblait à ce titre plus pertinente.

Par ailleurs, il manque dans ce questionnaire des questions relatives à la prise en compte de la planification sur la santé-environnement, notamment les Plans régionaux santé-environnement (PRSE).

Nous regrettons enfin que le nouveau cadre légal de la concertation ne tient aucun compte de la transformation radicale qu'appelle la réorganisation territoriale en termes de construction des décisions. Il est pourtant plus que jamais nécessaire que la démocratie participative vienne compléter la démocratie représentative, a fortiori sur ces sujets. Il est important que les habitants et acteurs locaux s'approprient les projets de leur territoire : cela passe par plus de sensibilisation, de consultation, de concertation et pourquoi pas de la co-construction !

Nous insistons sur le fait qu'une bonne concertation, le plus en amont possible, est un gain de temps. Vouloir raboter cette étape pour gagner du temps est contre-productif, cela aboutit à des contentieux qui auraient pu être évités via le dialogue.

En tout état de cause, la réflexion engagée sur la hiérarchie des normes doit permettre de réinterroger la correcte transposition du droit de l'Union en matière environnementale pour vérifier que les objectifs, orientations, règlements, mesures et autres dispositions des plans sont bien opposables strictement aux autorisations individuelles concernées par une obligation de résultat imposée par le droit dérivé de l'Union.

C'est par exemple le cas de la relation qui doit lier les autorisations individuelles accordées dans le cadre de la législation de l'eau avec les dispositions des SAGE et SDAGE ayant pour objet de transposer les directives européennes édictées dans le domaine de l'eau (état des masses d'eau superficielles avec la DCE, assainissement avec la directive ERU, ouvrage de protection contre les inondations avec la directive inondation); l'approche est la même en matière de qualité de l'air, de bruit, d'usage des phytosanitaires, de protection de habitats et des continuités, etc...

Demande :

- Arrêter de multiplier des réformes impactant le droit de l'urbanisme pour stabiliser ce droit (certaines réformes n'ont même pas encore produit leurs effets qu'elles sont remplacées par d'autres réformes)
- Intégrer réellement l'environnement et la biodiversité à l'aménagement du territoire en transformant les PLU en "plan d'aménagement" d'ici 10 ans
- Généraliser les conseils de développement et rendre leur fonctionnement conforme à la Charte de l'environnement
- Prévoir un dispositif permettant de conforter la participation des citoyens à l'élaboration des documents intercommunaux, face à l'éloignement physique du lieu de la décision
- Clarifier et simplifier les niveaux juridiques d'opposabilité (prise en compte, compatibilité, conformité), afin de les rendre lisibles pour l'ensemble des acteurs et efficaces