

# Une loi dans tous ses états,

intégrer les principes, les enjeux, et les conséquences de la SRU dans un enseignement d'aménagement et d'urbanisme.

François Mancebo

francois.mancebo@paris4.sorbonne.fr  
tél. 06.12.53.74.46

La croissance urbaine de ces vingt dernières années a été caractérisée par deux phénomènes : un mouvement de métropolisation, faisant converger les activités et la population dans quelques grandes villes au détriment du reste de l'armature urbaine ; un étalement urbain, associé à une ségrégation socio-spatiale accrue et au renforcement de clivages dans le tissu urbain des agglomérations. Cette situation a entraîné un déficit d'équité et d'efficacité territoriale, que le mode de mise en œuvre de la décentralisation n'a fait qu'accentuer : concurrence entre communes voisines pour la captation de la taxe professionnelle ou utilisation des nouvelles compétences d'urbanisme au service de politiques sélectives de peuplement.

C'est dans un tel contexte que trois textes —interdépendants— ont été conçus pour redonner une cohérence territoriale aux politiques d'aménagement et d'urbanisme : après la définition d'une stratégie territoriale avec la LOADDT et d'une nouvelle forme d'organisation des EPCI avec la loi relative à la coopération intercommunale, la loi SRU renouvelle les outils de la planification spatiale. A une vision de l'aménagement dominée par le zonage, ils substituent une approche centrée sur les territoires de vie : agglomération et pays. Ils s'appuient sur une logique de projet. Cela suppose une concertation entre collectivités territoriales, monde économique et associations représentatives des habitants, jouant ensemble le rôle de porteurs de projet.

## 1. Une situation inédite.

Une telle approche bouscule les traditions françaises en matière d'aménagement, plutôt marquées par des logiques de guichet et peu coutumières des démarches d'évaluation, de discussion et de contractualisation. De plus elle implique une diversification accrue des modes de faire et des types d'opérateurs, et modifie en profondeur les outils et documents d'aménagement et d'urbanisme. Enfin, cette "batterie" de lois fondamentales a été bouclée dans une certaine précipitation (1999-2000). Il en résulte un aspect parfois indigeste, des modalités d'applications sur le terrain parfois hasardeuses, parfois intenable. Cela oblige aussi à s'interroger sur l'avenir des structures existantes, leur positionnement dans les jeux d'acteurs et les moyens financiers, techniques et humains dont elles disposent pour remplir leur mission.

Cette nouvelle configuration oblige l'urbaniste à aller au-delà d'une vision purement opérationnelle : il doit s'associer à l'ensemble de réflexions et participer étroitement aux toutes les étapes des projets, de la conception à la mise en œuvre. Il s'agit de former progressivement les étudiants à la conduite de projets et les amener à s'approprier, progressivement, ces nouvelles politiques publiques : savoir caractériser les nouvelles

échelles de l'action publique et prendre en compte les enjeux de l'équité territoriale.

La loi SRU est le plus récent des trois textes dont il vient d'être question. C'est aussi celui qui concerne de plus près l'urbaniste. C'est pourquoi il m'a semblé important de dégager, ci-dessous, ses aspects y sont essentiels et de réfléchir à leur inscription dans mes divers enseignements : acquisition et articulation des outils, présentation des idées clés et progression didactique.

## 2. Décliner la SRU dans la formation de l'aménageur et de l'urbaniste.

D'emblée, les dimensions sociales, économiques et culturelles, en urbanisme demandent à être clairement mises en évidence, bien au-delà des seules composantes spatiales. En effet, la SRU, qui s'appuie sur les leçons des quarante dernières années d'urbanisation, notamment depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967 puis la décentralisation, privilégie une approche dite "intégrée". C'est-à-dire qu'elle est soucieuse de la mixité des fonctions et de l'habitat, de la maîtrise de l'étalement urbain du traitement à l'échelle de l'agglomération des questions de transports, de logement ou d'urbanisme commercial.

Au-delà de l'acquisition d'outils d'ingénierie de projet, il importe de prendre en compte le fait que l'on a affaire ici à une logique d'organisation solidaire à l'échelle d'agglomérations, avec une multiplication des partenaires. En conséquence, un renforcement du rôle des SEM exerçant des missions d'appui méthodologique, entre autres, est prévisible : il convient d'en examiner les conséquences et d'aborder dans cette perspective les Conventions Publiques d'Aménagement.

Autre point essentiel : la refonte des documents d'urbanisme. Les schémas directeurs sont remplacés par les schémas de cohérence territoriale (SCOT.), les plans d'occupation des sols par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les MARNU —pour les communes dépourvues POS— par les cartes communales. Au-delà du changement de terminologie, les modifications sont profondes, car les SCOT et les PLU sont supposés être l'expression directe du projet d'aménagement et de développement. Trois points fondamentaux :

-La liste des personnes publiques associées à leur élaboration est élargie par rapport aux documents antérieurs.

-La participation des populations concernées est considérablement accrue, puisque la loi étend l'enquête publique à toutes les procédures.

-Ces documents ont vocation à ménager des équilibres entre des couples de concepts en apparence antagonistes : développement urbain et préservation des espaces agricoles, naturels et des paysages ; diversité des fonctions urbaines et mixité sociale ; utilisation économe de l'espace et de préservation de l'environnement du cadre de vie.

Ces éléments spécifiques demandent à être abordés dans le détail, sans éluder les difficultés, qui sont nombreuses dans l'application de ce texte :

-définition concrète, sur le terrain, du périmètre des SCOT ;

-interdépendances, mais aussi parfois contradictions, avec la LOADDT et la loi sur l'intercommunalité ;

-modalités d'application des quotas communaux de logements sociaux, etc.

Cela suppose des enseignements s'appuyant sur de nombreux cas concrets.

### 3. Illustration concrète pour une charge d'enseignement.

La loi SRU, peut être déclinée en trois titres, inclus dans différents cours de ma charge d'enseignement :

-"renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales" dans le cours "acteurs et procédures de l'aménagement et de l'urbanisme" (en Licence) ;

-"conforter la politique de la ville et assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité" dans le cours "politique de la ville, sociologie urbaine et aménagement" (en DESS) ;

-"mettre en œuvre une politique de déplacement au service du développement durable" dans le cours "aménagement et environnement" (en Magistère).

Enfin, la pratique de la concertation et de la contractualisation est abordée, au travers des enquêtes publiques, dans le cours "maîtrise des outils de l'évaluation" (en Maîtrise).

Reprenons ces différents éléments point par point :

#### 3.1. "Acteurs et procédures de l'aménagement et de l'urbanisme" (Licence).

Cet enseignement de Licence, qui se situe donc au tout début du cursus d'aménagement, à particulièrement vocation à présenter les grands traits de la Loi SRU. Ici sont déclinés les outils de base : SCOT, PLU, cartes communales, PDU, devenir des ZAC, utilité renouvelée des SEM. Ils sont abordés en tant que dispositifs dédiés aux "territoires", et évoqués dans leur articulation à la LOADDT et la Loi sur l'Intercommunalité. Il s'agit de situer les évolutions législatives et réglementaires, et leur mise en œuvre par les divers acteurs de l'aménagement, à partir d'objectifs clairement définis : assurer le renouvellement urbain, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat, utilisation maîtrisée des espaces urbains, périurbains et ruraux. La pratique de la concertation et de la contractualisation dans l'élaboration des documents d'urbanisme est développée, en distinguant l'information, la participation active et la consultation. Trois outils sont abordés dans le détail :

##### a. => Les SCOT.

Ce document d'urbanisme dépasse le simple plan d'urbanisme puisqu'il intègre des objectifs de déplacement et d'habitat, prend en compte le développement soutenable, et doit permettre d'apprécier des incidences prévisibles des orientations sur l'environnement. Les répercussions d'une telle situation sont mises en évidence dans l'enseignement : difficultés à définir les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat, difficultés à définir un périmètre "*d'un seul tenant et sans enclave*" tout en prenant en compte des caractéristiques physiques et des réalités d'un bassin de vie, équilibre entre urbanisation et création de dessertes en transports collectifs. L'obligation de compatibilité des documents, programmes et opérations d'aménagement avec les SCOT est abordée : chartes des parcs naturels régionaux, programmes locaux de l'habitat, PDU, schémas de développement commercial, plans de sauvegarde et de mise en valeur, opérations foncières et autres opérations d'aménagement.

### b. => Les PLU

D'entrée de jeu les différences avec les anciens POS sont expliquées. En particulier le fait que le champ d'application des PLU couvre nécessairement l'intégralité du territoire de la commune —ou l'ensemble des communes si le PLU en couvre plusieurs— et l'obligation d'y inclure tous les projets opérationnels, dont les procédures de ZAC.

Les objectifs sont répertoriés, notamment les besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Le projet d'aménagement et de développement durable retenu est dégagé et mis en relation avec le contenu : règles générales et servitudes d'utilisation des sols et implantation des constructions, possibilité —comme pour le POS— de dessiner des réserves foncières à travers des emplacements réservés et droit de préemption urbain. Les difficultés sont précisées : mécanismes de concertation lors de l'élaboration du PLU, compatibilité avec le SCOT mais aussi avec le PDU et le Programme Local de l'Habitat, caractère exécutoire, ou non, du PLU selon l'existence ou non d'un SCOT.

### c. => Les PDU

Dans le cadre de la Loi SRU, les PDU deviennent des instruments d'encadrement des politiques de déplacement. Anciennement documents d'orientation, ils deviennent des documents prescripteurs, ce qui crée de nouvelles contraintes pour les documents locaux d'urbanisme. Tout SCOT doit ainsi comporter un volet déplacement et son périmètre doit tenir compte de celui du (ou des) PDU. A l'inverse, puisque la loi SRU impose de coordonner les politiques de transport dès l'élaboration des PDU, il est possible de transférer aux SCOT la compétence en matière de réalisation des plans de déplacement dès lors que le périmètre des transports urbains correspond au périmètre du SCOT. Le cours s'intéresse de près à ces interrelations entre SCOT, PLU et PDU.

Dans la mesure où les PDU ont vocation à mettre en œuvre un usage coordonné de tous les modes de déplacements, à définir des affectations appropriées de la voirie, et à être associés au renforcement de la cohésion sociale urbaine, leur échelle pertinente est *a minima* celle de l'agglomération. Les PDU sont donc également étudiés en liaison avec la loi sur l'intercommunalité et la LOADDT. Cela semble d'autant plus nécessaire que, dans le cadre de la LOADDT, les projets d'agglomération déterminent les orientations en matière de transport afin de maîtriser l'étalement urbain et réduire les spécialisations fonctionnelles ; et que la compétence pour des transports urbains et la voirie relève des EPCI —communautés d'agglomération et des communautés urbaines— directement concernées par la Loi sur l'Intercommunalité.

### 3.2. "Pratique de l'évaluation" (Maîtrise).

L'importance prise par les enquêtes publiques dans le cadre de la Loi SRU, l'innovation que constitue le suivi des SCOT et des PLU, la généralisation de la concertation et de la contractualisation dans les trois textes (SRU, LOADDT, Intercommunalité), suppose la familiarisation des futurs aménageurs et urbanistes avec la démarche évaluative. Il est donc logique de réserver une place centrale aux évaluations induites par la SRU dans le cours de maîtrise sur la "pratiques de l'évaluation".

### 3.3. "Sociologie urbaine et aménagement" (DESS 2<sup>e</sup> année).

La loi SRU a des conséquences majeures sur les politiques de la ville. Ainsi, la création des Contrats de Ville : cadre par lequel les collectivités et leurs partenaires s'engagent à mettre

en œuvre de façon concertée, des politiques territorialisées conformes aux principes de la loi SRU. Il a une vocation très large : favoriser la mixité de l'habitat, l'emploi et le développement économique local, désenclaver des quartiers, prévenir de la délinquance, etc. Procédure de contractualisation unique pour la politique de la ville, il constitue la déclinaison des priorités des contrats de plan relatives au développement social urbain. Il repose dans la mesure du possible sur une démarche intercommunale en s'appuyant notamment en priorité sur les communautés d'agglomérations. Cet enseignement aborde donc la loi SRU — sur la base de l'acquis du cours de Licence— en s'interrogeant sur la place de l'agglomération, de la recomposition du lien social et dans le renouvellement urbain.

L'examen du rôle des différents partenaires et de la multiplicité des procédures d'intervention des partenaires publics dans les Projets d'Agglomération et Contrats de Villes, oblige à une réflexion sur les échelles de contractualisation. Ainsi, les Contrats de Ville peuvent ne concerner qu'une partie des villes composant l'agglomération —géographies prioritaires—. Il importe de les articuler aux restructurations urbaines de grande ampleur tels les Grands Projets de Ville (GPV) et les Opérations de Renouvellement Urbain (ORU), afin de bien faire comprendre que ces deux dispositifs sont une déclinaison de la stratégie d'agglomération et non des procédures indépendantes ayant leur fin en soi.

Un point essentiel de la SRU, en relation directe avec cet enseignement est sa vocation, tout en favorisant la diversité de l'habitat, à réduire les ségrégations socio-spatiales. Certes, la LOV de 91 prévoyait déjà d'assurer à tous les habitants de bonnes conditions d'habitat et promettait de faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Mais le bilan est très discutable face à des collectivités peu mobilisées, et en l'absence de moyens de contrainte et de moyens opérationnels pour se substituer aux collectivités défailtantes. La loi SRU tente de tenir compte de cette expérience en précisant les obligations imposées aux collectivités territoriales : ainsi, les communes qui n'atteignent pas le seuil de 20 % de logements locatifs sociaux doivent à la fois payer une contribution et s'engager dans un plan de rattrapage ; de plus le préfet peut se substituer à la commune n'ayant pas réalisé l'objectif triennal.

Dans le même sens, la loi SRU élargit les compétences de l'ANAH, qui peut désormais aider tous les propriétaires —bailleurs ou occupants— et dont l'action est étendue à la transformation de locaux en logements. Elle peut donc apporter son aide directe aux syndicats de copropriétaires ou aider les communes effectuant d'office des travaux de sortie d'insalubrité à la place du propriétaire. L'enseignement développe, sur des cas pratiques, comment la loi SRU traite donc non seulement du logement social, construit et financé par des organismes publics, mais aussi du logement privé.

Enfin, la sécurité s'est progressivement affirmée comme un enjeu majeur de la Politique de la Ville. Dans ce contexte, les Contrats Locaux de Sécurité sont abordés dans ce cours, en relation avec les Contrats de Ville. La mobilisation d'un partenariat élargi est mise en évidence : conseils généraux invités à signer des conventions départementales avec les préfets pour préciser les conditions de leur participation ; mise en place d'une politique territorialisée multiscale —quartiers, villes, agglomérations—. Ces CLS s'inscrivent donc dans une politique qui renforce les dispositifs contractuels selon une logique de gouvernance, approfondie dans ce cours : en particulier les difficultés à associer des acteurs multiples dont les habitudes de travail en commun sont insuffisamment développées.

#### 3.4. "Urbanisme comparé" (DESS 2<sup>e</sup> année).

Ce cours permet une approche comparative de l'urbanisme entre la France et d'autres pays de l'Union Européenne, essentiellement Espagne et Italie. Même si cela ne constitue pas le cœur de l'enseignement, la SRU, y est donc mise en perspective à d'autres dispositifs.

### 3.5. "Environnement et aménagement" (Magistère 3<sup>e</sup> année).

Dans l'esprit de trois nouvelles lois —Intercommunalité, LOADDT, SRU— c'est le projet qui définit le territoire : un territoire qui demande à être pris en compte dans une perspective de développement durable (ou soutenable). Cela suppose de considérer que la dimension environnementale a autant de poids dans la décision que la dimension sociale et économique. La loi SRU, qui privilégie le recyclage de l'espace urbain, intègre cette préoccupation. Il est donc logique que les conséquences de ce texte soient déclinées dans ce cours. Plus précisément, les points suivants font l'objet d'un traitement spécifique :

-La dimension de l'environnementale du projet urbain, en particulier dans la requalification des quartiers, est mise en évidence. La ville est définie comme milieu, et les enjeux territoriaux sont traduits en termes d'écosystèmes urbains.

-Les relations complexes entre environnement urbain et ségrégation spatiale sont abordées, dont la dissociation croissante entre lieu de travail et habitat, et la manière dont les nuisances jouent sur le foncier.

-La contribution des contraintes d'environnement à la dynamique des territoires urbains est présentée sur la base de situations concrètes : mobilités, déplacements urbains, prise en compte des risques technologiques dans les PLU et les SCOT, gestion des déchets.

Pour conclure :

Cet itinéraire de quelques pages a tenté de montrer comment il est possible de mettre en œuvre les différentes facettes de la loi SRU dans des enseignements universitaires. En cela, il ne constitue que le "document d'étape" d'un enseignant-chercheur faisant part de sa pratique : une approche parmi tant d'autres possibles, fondée ici sur le recensement des besoins et l'analyse de cas et de situations réelles.

Une telle contribution me semble utile au vu de la complexité de la loi SRU, de ses nombreuses innovations, et de ses nombreuses zones d'ombres dues en partie à la rapidité de son élaboration : toutes choses qui rendent sa compréhension et son application délicate pour les élus et les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme.

Cela prouve aussi tout l'intérêt d'un enseignement universitaire articulé aux réalités des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme, et les alimentant en retour par une maturation des idées et des pratiques que seul le temps —plus long— de la formation et de la recherche permet : dynamique d'enrichissement mutuel. De cette conjonction peuvent surgir idées nouvelles, nouveaux développements, nouvelles applications, à l'instar de ce que se produit déjà dans d'autres champs disciplinaires.