



## LIVRET 4 LA RÉGLEMENTATION DE L'URBANISME VIS-À-VIS DU VÉGÉTAL

### Fiche 4.1 Des premières réflexions sur le végétal en ville aux dernières lois

#### De quoi s'agit-il ?

Dés 2006, le Conseil Économique et Social a émis le souhait de traiter de la « Nature en Ville », c'est-à-dire des rapports entre la biodiversité et l'urbanisme. Puis le 18 mai 2007 est créé le Ministère de l'Écologie, faisant ainsi entrer l'écologie dans la sphère politique. Mais avant la création de ce Ministère, plusieurs institutions ont été mises en place :

- les Parcs Nationaux (loi fondatrice de juillet 1960) ;
- les Parcs Nationaux Régionaux (1967) ;
- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (juillet 1975) ;
- l'Institut français de la biodiversité (déc. 2000) ;
- le Conseil national du développement durable (janvier 2004) ;
- la Stratégie nationale pour la biodiversité (2004) avec un plan d'action urbanisme (2005).

En regardant plus en arrière, l'idée de faire entrer la nature en ville remonte à 1902 lorsqu'un Anglais, Ebenezer Howard, décrit dans un livre un modèle de ville moyenne (30.000 habitants) construite en périphérie des métropoles, entourée de terres agricoles où chaque foyer pourrait habiter dans une maison entourée d'un jardin. Pour Howard, la cité-jardin est la solution sociale aux problèmes posés par les anciens paysans entassés par l'exode rural dans les centres industriels.

En France, Henri Sellier reprendra dans les années 1920 le concept de cité-jardin autour de Paris. Pour lui la cité-jardin se compose de logements locatifs sociaux individuels ou collectifs bénéficiant d'un aménagement paysager et comportant un jardin autour de l'habitat. Des commerces et équipements complètent l'aménagement.

À l'échelle internationale, la nouvelle charte d'Athènes de 2003 élaboré par le Conseil européen des urbanistes est en rupture totale avec la version de 1933 puisqu'elle s'appuie sur les principes du développement durable. Elle présente une vision de la « ville cohérente » et comporte un paragraphe sur la cohérence environnementale qui traite principalement de l'utilisation sage des ressources, expose des mesures anti-pollutions, préconise des économies d'énergie et la maîtrise des risques naturels. Les recommandations suivantes y sont détaillées « les forêts et zones vertes seront agrandies à l'intérieur et autour des villes, afin qu'elles puissent jouer leur rôle important d'assainissement de l'air et de stabilisation des températures. Accessoirement, ces mesures auront aussi des effets secondaires très positifs, en mitigant les impacts en cas d'urbanisation galopante » ... « la chance pour tous de vivre et travailler dans sa propre ambiance, auprès d'un patrimoine naturel bien conservé sera soigneusement préservée et multipliée. La réglementation stricte de l'occupation des sols continuera à être la mesure la plus efficace pour parvenir à protéger le patrimoine naturel et culturel ».



Le paysage est un levier économique important : les communes françaises dépensent chaque année plus de 2,5 Milliards d'euros pour la création et l'entretien de leurs espaces verts. Pour les 50 plus grandes villes de France :

- en moyenne 5 M€ annuellement consacrés à la création d'espaces verts ;
- 31 m<sup>2</sup> en moyenne d'espaces verts par habitant ;
- 47 €/hab. est le budget moyen consacré aux espaces verts (entretien + création) ;
- 0,2 arbre par habitant en moyenne.

## Fiche 4.1



La prise en compte de la Nature en Ville est un vaste chantier en France, puisque les Berlinoises disposent chacun de 21m<sup>2</sup> d'espace vert en moyenne, et même 68m<sup>2</sup> pour les Madrilènes, alors que les Parisiens doivent se contenter de 14m<sup>2</sup> à peine. Mieux, à Stockholm 95% des habitants disposent d'un espace vert à moins de 300m de chez eux.

En France, ce sont les lois Grenelle 1 et 2 qui vont faire entrer l'écologie, donc la nature dans la société grâce aux débats publics et au « battage » médiatique autour de ces textes de loi.

Le projet de loi Grenelle 1 a été définitivement voté jeudi 23 juillet 2009 près de deux ans après le « Grenelle de l'environnement » qui s'était tenu en octobre 2007, dont il traduit les engagements.

Le Grenelle 1 fixe les grandes orientations de la France en matière de transport, d'énergie et d'habitat afin de préserver l'environnement et le climat. Il cible en priorité la lutte contre le changement climatique et la division par quatre des émissions françaises de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050.

La loi portant Engagement National pour l'Environnement, dite « Grenelle 2 », a été promulguée le 12 juillet 2010. Ce texte doit permettre de « décliner de manière concrète les orientations du « Grenelle 1 » (loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement) qui a déterminé les objectifs du gouvernement dans le domaine environnemental ».

Comportant plus de 100 articles, ce texte définit six grands chantiers dont :

- la préservation de la biodiversité avec des dispositions relatives à l'agriculture, à la protection des espèces et des habitats ainsi qu'à l'assainissement et aux réserves en eau (afin d'assurer le bon fonctionnement des écosystèmes et de retrouver une bonne qualité écologique des eaux, il est prévu entre autres d'élaborer une trame verte et une trame bleue pour créer une continuité territoriale entre les espaces protégés) ;
- la définition d'une « nouvelle gouvernance écologique » permettant d'engager la concertation en amont des projets grâce, notamment à la rénovation des enquêtes publiques et à l'intégration d'associations d'éducation à l'environnement dans les instances de consultation.

La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite loi ALUR, consacre la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les documents d'urbanisme mais sans aller jusqu'à favoriser la densification du végétal en ville. Elle préconise avant tout la densification bâtie afin de préserver les espaces agricoles, naturels et forestiers des territoires. Cette loi impose de faire la ville sur la ville, c'est-à-dire de « faire » les zones urbaines et à urbaniser sur les zones urbaines et à urbaniser existantes dans les POS, voire même de réduire ces zonages U et AU si la démographie ou l'usage avéré des sols le justifie.

Depuis le milieu des années 1990, le concept de développement durable, en général, et la préoccupation énergétique et climatique, en particulier, ont été intégrés dans diverses réglementations.

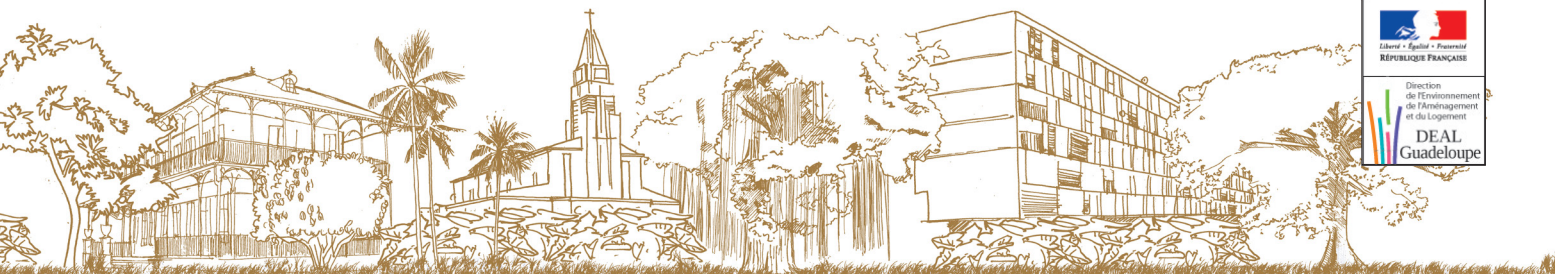
Ils apparaissent notamment dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU, 2000), la loi-programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE, 2005). Depuis 2010, le Grenelle Environnement a renforcé ces tendances et induit une réforme importante du code de l'urbanisme. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme renoué (ALUR, 2014) intègre plus largement des dispositions relatives à la maîtrise de la consommation d'espace.

Avec leurs compétences (aménagement, habitat, mobilité) et leur capacité à mobiliser les acteurs, les collectivités jouent un rôle fondamental. Elles sont donc incitées à faire de leur politique d'urbanisme des outils opérationnels d'aménagement durable des territoires. La récente réforme du code de l'urbanisme leur donne une responsabilité accrue, mais également des moyens d'action élargis.



Quartier de la rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre





Désormais, les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) peuvent se saisir de certaines prérogatives jusque-là réservées aux Plans locaux d'urbanisme (PLU). Ils ont notamment la possibilité d'imposer :

- ▶ des normes minimales de gabarit et de densité d'occupation des sols ;
- ▶ des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère.

Par ailleurs, les PLU sont désormais plus directifs vis-à-vis de l'aménagement et de la construction :

- ▶ respect de performances énergétiques et environnementales renforcées dans certains secteurs ;
- ▶ conditions de desserte par les voies et les réseaux, notamment d'assainissement, de desserte en transport collectif ou de densité minimale de construction pour l'ouverture de zones à urbaniser ;
- ▶ à travers les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), possibilité de définir des actions de mise en valeur de l'environnement et des paysages, obligation de définir l'organisation des transports de marchandises, de la circulation et du stationnement.

Enfin, la planification urbaine doit se faire en cohérence avec la planification environnementale régie par les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les chartes des parcs naturels régionaux, les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les plans de gestion des risques d'inondation, les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les Plans climat-énergie territoriaux (PCET).

Dans cette logique, un nouvel outil a vu le jour : il s'agit de l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU) qui est une méthodologie au service des collectivités locales et des acteurs de l'urbanisme pour les aider à prendre en compte les principes et finalités du développement durable dans leurs projets.

**L'AEU2** propose une approche transversale et intégrée aux différentes échelles de projets : celles du grand territoire (SCoT), du projet urbain (PLU) et des opérations d'aménagement. Elle peut également accompagner d'autres plans et programmes comme le Programme local de l'habitat (PLH) ou le Plan de déplacement urbain (PDU). Les finalités du développement durable y sont traitées de manière systémique en les croisant avec les enjeux environnementaux liés au projet : énergie et climat, déplacements, déchets, eau, biodiversité et paysages, sols et sites pollués, bruit, pour aboutir à un ensemble de solutions.

Voici quelques exemples d'apports méthodologiques et techniques de l'AEU2 :

- ▶ comité de pilotage large, partenariats public-privé ;
- ▶ mission d'animation et de pédagogie avec les élus et les services ;
- ▶ concertation avec les acteurs locaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire, analyse d'un projet par divers acteurs ;
- ▶ démarche participative assurant l'expression des habitants ;
- ▶ réflexion sur un territoire large, en amont de la mise en œuvre du projet à l'échelle locale ;
- ▶ aide à l'élaboration du document d'urbanisme qui s'intègre à la procédure sans l'alourdir ;
- ▶ évaluation objective du projet au regard des enjeux du développement durable : qualité d'urbanisme, gestion des espaces, mixité du parcellaire, performances énergétiques, valorisation des espaces naturels et agricoles, etc. ;
- ▶ apport d'une expérience éprouvée sur d'autres territoires et d'un regard extérieur neuf et critique, reconnaissance qualitative du projet pouvant donner accès à des financements.

L'AEU2 produit des bénéfices qui dépassent la seule qualité environnementale en favorisant l'émergence de projets urbains :

- ▶ créatifs et soutenus par l'ensemble des parties prenantes : la mise en débat des questions de durabilité a pour effet de susciter la compréhension partagée des enjeux, la recherche de solutions innovantes et l'accord sur les choix à réaliser ;
- ▶ respectueux de l'identité locale : par une approche spécifique du territoire, l'AEU2 aboutit à une mise en valeur du patrimoine local naturel ou bâti, et le projet se construit autour des caractéristiques géographiques et historiques du site ;
- ▶ où priment qualité de vie et lien social : des espaces publics traversés de cheminements doux et conçus en fonction du vent, de l'ensoleillement, de la végétation ou de l'écoulement naturel des eaux de pluie sont plus agréables à vivre ;
- ▶ porteurs d'économies de travaux et de fonctionnement pour la collectivité locale ou l'aménageur (compacité du bâti permettant de réduire la longueur des voiries et des réseaux) ou d'économies d'énergie pour les habitants (orientation et meilleure performance du bâti, utilisation des énergies renouvelables).

## Fiche 4.1



Un autre outil dédié au développement durable est **l'Agenda 21 ou « Action 21 »**. La Déclaration de Rio mettait en avant, dans son article 28, le rôle essentiel qui revient aux territoires et aux collectivités locales en matière de développement durable. C'est ainsi qu'à chaque niveau de collectivité, revient la responsabilité d'élaborer, pour son territoire, et de mettre en œuvre, un programme d'action répondant aux principes de l'Agenda 21.

Adopté en réunion interministérielle en juillet 2006, le cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable, élaboré en concertation avec les autres ministères, les associations d'élus et les collectivités locales, a permis de donner un cadre et une définition commune aux agendas 21 locaux.

L'agenda 21 doit concilier le court et le long terme, les exigences économiques, sociales et environnementales, prendre en compte les enjeux locaux et globaux. Bref, il doit être la cheville ouvrière d'un développement écologiquement et socialement responsable à travers les actions qu'il identifie.

L'agenda 21 rappelle que le développement durable poursuit cinq finalités essentielles :

- ▶ lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
- ▶ préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources ;
- ▶ épanouissement de tous les êtres humains ;
- ▶ cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations ;
- ▶ dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

et identifie cinq éléments déterminants pour assurer le succès d'une démarche de développement durable :

- ▶ une stratégie d'amélioration continue ;
- ▶ la participation des acteurs ;
- ▶ l'organisation du pilotage ;
- ▶ la transversalité des approches ;
- ▶ l'évaluation partagée.

## ➡ Pour en savoir plus...

### Références

- ▶ **Code de l'urbanisme** : art. L.110, L.121-1 et suivants, L.122-1-1, L.123-1 et suivants
- ▶ **Référentiel TVU**, extrait du rapport « *Trames Vertes Urbaines, de la recherche scientifique au projet urbain* », Nathalie BLANC et Philippe CLERGEAU (Éditions du Moniteur, mai 2013)
- ▶ **Mettre en œuvre une AEU2** : méthodologie (Editions le Moniteur, 2013)
- ▶ **Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux – cadre de références, éléments de démarche et pistes pour l'action** (CGDD, 2013)
- ▶ **Décret n°2023-384 du 19 mai 2023** relatif au régime de protection des allées et alignements d'arbres bordant les voies ouvertes à la circulation publique : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047563661>
- ▶ **Rapport d'étude** «Allées et alignements d'arbres bordant une voie ouverte à la circulation publique» - Appui à l'instruction des dérogations au régime de protection (CEREMA, 2024) : [https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/601129/allées-et-alignements-d-arbres-bordant-une-voie-ouverte-a-la-circulation-publique-appui-a-l-instruct?\\_lg=fr-FR](https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/601129/allées-et-alignements-d-arbres-bordant-une-voie-ouverte-a-la-circulation-publique-appui-a-l-instruct?_lg=fr-FR)

### À lire aussi en complément :

Fiche 0.2,  
Fiche 1.8,  
Fiches 4.2, 4.3, 4.4

### Glossaire

- \*endémique: espèces vivantes propres à un territoire bien délimité.
- \*exogène: qui provient de l'extérieur de la zone géographique concernée, par opposition à endogène