



**HAL**  
open science

## ”Vers un optimum dimensionnel en matière de planification du développement durable”

Patricia Demaye-Simoni

### ► To cite this version:

Patricia Demaye-Simoni. ”Vers un optimum dimensionnel en matière de planification du développement durable”. Bruylant. Loi Grenelle II. Implications pratiques (Hugues Hellio (dir.)), 2014. hal-03896366v2

**HAL Id: hal-03896366**

**<https://univ-artois.hal.science/hal-03896366v2>**

Submitted on 3 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Vers un nouvel optimum dimensionnel en matière de planification du développement durable

Patricia DEMAYE-SIMONI  
Maître de conférences à l'Université d'Artois<sup>1</sup>

Dans un contexte général de restriction budgétaire, sollicitées par l'État pour mettre en œuvre des actions de lutte contre le changement climatique et la perte de biodiversité<sup>2</sup> afin de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre et de les réduire de 3% par an jusqu'en 2050<sup>3</sup>, les collectivités publiques le sont à tous les niveaux : communal, intercommunal, départemental et régional.

Pour autant, l'implication des collectivités territoriales et de leurs groupements dans la préservation de l'environnement n'est pas nouvelle : en effet, dès l'acte I de la décentralisation - plus particulièrement avec l'article premier de la loi du 7 janvier 1983 (article L1111-2 du CGCT<sup>4</sup>) -, il a été admis que les collectivités publiques décentralisées avaient une responsabilité commune dans la préservation de l'environnement<sup>5</sup>. Et, désormais, cette coresponsabilité des collectivités publiques est inscrite dans le cadre plus global du développement durable dont l'objet n'est autre que de concilier la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social<sup>6</sup>.

Associé au principe d'intégration inscrit dans la charte de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2005, ce principe de coresponsabilité justifie « l'action de protection

---

<sup>1</sup> Membre du Centre Éthique et Procédures.

<sup>2</sup> Art. 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF*, 5/8/2009, p. 13031 et s.

<sup>3</sup> Art. 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, *ibid.*

<sup>4</sup> Les collectivités territoriales concourent avec l'État « à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie ».

<sup>5</sup> M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, 2006, spéc. pp. 204-205.

<sup>6</sup> Si l'on suit le principe n° 3 de la Déclaration de Rio, « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Aussi, selon A. TOUZET, « le développement durable intègre ainsi la question de la protection de l'environnement mais ne se réduit pas à celle-ci. Il repose sur trois " piliers " qui démontrent la globalité de cette approche : l'économie, le social et l'environnemental », cf. « Droit et développement durable », *RDP*, n° 2, 2008, p. 453 s. En France, cette recherche du développement durable est désormais inscrite à l'article 6 de la Charte de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2005 ou encore dans la nouvelle rédaction de l'art. L110-1 du Code de l'environnement qui rappelle les cinq finalités du développement durable, à savoir : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; une dynamique de développement suivant des modes production et de consommation responsables.

à n'importe quel niveau de territoire ». Il laisse apparaître qu' « il existe un devoir collectif, une responsabilité partagée relative à l'environnement »<sup>7</sup>. De ce point de vue, le rôle essentiel des collectivités territoriales dans la protection de l'environnement et le développement durable a été confirmé avec la loi n° 2009-967, dite loi Grenelle I, en date du 3 août 2009. Plus précisément, l'article 51 de la loi Grenelle I spécifie que « les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels ». Si cette loi de programmation précise les objectifs de l'État en matière de développement durable pour les années futures<sup>8</sup>, en tout état de cause, le texte n'en demeure pas moins émaillé de dispositions rappelant que les collectivités territoriales et leurs groupements ne sauraient se dérober à l'urgence écologique de participer activement à la lutte contre le changement climatique. Cela vaut pour le renforcement du rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'aménagement durable, avec les plans climat-énergie-territorial (art.7), la définition d'une politique durable des transports visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (art. 13), la lutte contre la perte de biodiversité sauvage et domestique (art. 23) ou encore, par exemple, pour l'implication des collectivités territoriales et des intercommunalités dans la politique de réduction des déchets (art. 46).

Toutefois, si le dispositif législatif suggère l'implication de toutes les collectivités territoriales dans le développement durable et la protection de l'environnement, elles ne sont pas placées sur un pied d'égalité. Assurément, la lecture du texte de loi Grenelle II<sup>9</sup> atteste de la préférence affichée par le législateur pour l'implication des échelons régionaux et intercommunaux dans le développement durable. La quête d'un optimum dimensionnel n'est bien évidemment pas indifférente à la redéfinition du rôle et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ! Mais il ne faut pas être dupe de cette évolution : si les territoires communaux ou départementaux ne sont pas appréhendés comme les espaces les plus pertinents pour penser le développement durable du territoire, ils ne sont pas non plus ignorés du texte. Il faut le souligner : l'opposition des élus à la suppression de la collectivité départementale<sup>10</sup> – qui s'est manifestée au cours de la préparation de loi de

---

<sup>7</sup> S. CAUDAL, « Les principes juridiques qui participent à la définition du territoire pertinent », in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, 2006, spéc. p. 21.

<sup>8</sup> Ph. BILLET, « Actualités : Grenelle I de l'environnement », *Jurisclasser Environnement et développement durable*, mars 2010 ; H. VESTUR, « Grenelle I : une loi " hors norme " », *Environnement*, n° 2, février 2010, étude n° 4.

<sup>9</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF*, 13/07/2010, p. 12905 et s.

<sup>10</sup> Les associations représentant les élus se sont opposées à la suppression de l'échelon départemental. Ainsi, lors du Congrès de l'Association des départements de France des 28 et 29 octobre 2008, une résolution rappelant que le département est la pierre angulaire de la République décentralisée a été votée à l'unanimité. Quelques temps plus tard, dans un communiqué de presse du 1<sup>er</sup> décembre 2008, les présidents de l'association des régions de France et de l'assemblée des départements de France

réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010<sup>11</sup> - a influé directement sur le renforcement des prérogatives des départements dans la protection de l'environnement. De cette façon, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 maintient et révisé la planification départementale des déchets ménagers et assimilés (art. 194)<sup>12</sup>, laquelle a été décentralisée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>13</sup>. En outre, la loi Grenelle II ouvre un nouveau domaine de planification au profit du département relatif à la gestion des déchets issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics (art. 202)<sup>14</sup>.

Toujours est-il, qu'au-delà des errements du législateur liés à l'absence de clarification de la carte administrative française (dont il faut convenir qu'elle demeure une question hautement sensible en France), la quête d'un « optimum dimensionnel »<sup>15</sup> - fatalement variable en fonction des domaines concernés - n'est pas indifférente à la régionalisation et à l'intercommunalisation de la loi Grenelle II car bien souvent le territoire de la commune ou l'échelle du département peuvent paraître trop exigus pour engager des planifications réfléchies de développement durable. Aussi, à défaut de parvenir à supprimer autoritairement ces échelons territoriaux, le pari a été lancé de renforcer les territoires régionaux et intercommunaux.

Dans le désordre de la réforme territoriale lancée parallèlement au Grenelle de l'environnement<sup>16</sup> et faisant en cela écho aux propositions du rapport Attali remis en janvier 2008 au Président de la République (décisions n°258 et 259)<sup>17</sup>, la loi Grenelle II s'appuie sur le binôme « région- intercommunalité ».

---

clamaient qu'«il ne saurait être envisagé de supprimer l'un ou l'autre des échelons ».

<sup>11</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JORF*, 17/12/2010, p. 22146 et s.

<sup>12</sup> Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (Article L541-14 du code de l'environnement modifié par l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010 en son art. 13 ).

<sup>13</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF*, 17/9/2004, p. 14545 et s., spéc. art. 45 et s.

<sup>14</sup> Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (Article L541-14-1 du code de l'environnement, modifié par l'ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010 en son article art. 14 ).

<sup>15</sup> Dans sa contribution à l'ouvrage collectif *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Laure Ortiz rappelait déjà la récurrence des réflexions axées sur la recherche d'un éventuel optimum dimensionnel dans l'organisation administrative du territoire français : L. ORTIZ, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel » in J.-C. NEMERY (éd.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica, Paris, 1994, pp. 183-200. Quand bien même la recherche d'un optimum dimensionnel ou, pour l'énoncer différemment, d'une adéquation entre les territoires et les compétences des collectivités territoriales ne peut être que vaine en raison de la variété des compétences et de la difficulté à réformer les territoires administratifs locaux ayant souvent pris naissance à l'époque révolutionnaire, la loi Grenelle II aspire à rendre de la cohérence aux actions locales dans les domaines de protection de l'environnement et du développement durable.

<sup>16</sup> Laquelle a abouti à l'adoption de la loi précitée n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales.

<sup>17</sup> Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali,

Aussi, la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) confirme la lente mais certaine ascension de la région comme rouage essentiel de la mise en œuvre de la politique de protection de l'environnement et du développement durable (I). Car, si « toutes [les] catégories de collectivités territoriales se voient affecter une mission spécifique dans le cadre de l'objectif général de protection de la biodiversité »<sup>18</sup> ou dans la lutte contre l'effet de serre, le niveau régional acquiert une place dominante dans l'édification des planifications stratégiques de développement durable. Toutefois, la prudence s'impose. L'on ne saurait parler ici de décentralisation totale de la protection de l'environnement puisque, dans nombre de domaines attendant à la protection de l'environnement et au développement durable, l'action de la collectivité régionale n'est pas unilatérale : elle est coproduite par la collectivité régionale décentralisée et le représentant de l'État dans la région. Aussi, plus que de décentralisation régionale de l'environnement, il s'agit d'une remontée de compétences au profit du cadre géographique régional ou du territoire régional, constitutif tout à la fois d'un échelon d'action locale décentralisé et déconcentré. Dès lors, l'on constate que la logique de décentralisation dans l'exercice des actions de protection de l'environnement, encouragée depuis plus de quinze ans<sup>19</sup>, conserve un goût d'inachevé.

En outre, à côté de la consécration du niveau régional comme territoire pertinent de l'action publique pour la mise en œuvre des planifications de développement durable, le législateur a confirmé l'implication des structures de coopération entre collectivités territoriales dans cette politique, notamment le rôle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (sachant qu'il en existait 2 599 au 01/01/2011 regroupant 35.041 communes et plus de 58.7 millions d'habitants)<sup>20</sup> (II) car, dans la loi ENE, l'intercommunalité se présente bel et bien comme un niveau privilégié de mise en œuvre des actions de développement durable.

## **I- Le cadre régional : territoire de prédilection pour la définition des politiques de développement durable**

La régionalisation du développement durable n'est en aucune façon assortie d'un éventuel désinvestissement de l'État. Cette absence de décentralisation totale de la protection de l'environnement participe d'« un manque de

---

*La documentation française*, 2008, pp. 196-197.

<sup>18</sup> C. RIBOT, « Les dispositions novatrices en matière de biodiversité dans le projet n° 458 portant engagement national pour l'environnement », *Revue Lamy collectivités territoriales*, 06/2010, n° 58.

<sup>19</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF*, 3/2/1995, p. 1840 et s.

<sup>20</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, il ne restait que 1.639 communes isolées (lesquelles regroupaient 6.5 millions d'habitants).

confiance vis-à-vis des élus locaux, considérés a priori et à tort, comme nécessairement inféodés aux intérêts locaux ou aux intérêts économiques»<sup>21</sup>. Elle suggère également que la concrétisation des engagements pris par la France dans le Grenelle de l'environnement ne peut résulter que de la coaction des personnes publiques, de l'action conjointe de l'État et des collectivités territoriales dès lors que le développement durable demeure une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

La gestion du développement durable implique une hiérarchisation du processus décisionnel ainsi qu'une action concertée entre l'État et la collectivité régionale. Il s'agit d'assurer la cohérence et la bonne articulation entre les stratégies déclinées au niveau national et celles relevant du niveau régional. De cette façon, l'économie du dispositif de la loi Grenelle II laisse apparaître que le développement durable est « coadministré » au niveau régional par les autorités déconcentrées et décentralisées (A). C'est d'autant plus vrai que le pouvoir de substitution d'action de l'autorité préfectorale ne peut être mis en œuvre que pour l'élaboration d'un seul document de planification régionale de développement durable : le schéma régional éolien (B). Cette régionalisation de l'action publique se confirme encore dans la possibilité offerte au préfet de région d'attirer à sa compétence des domaines d'action relevant en principe des autorités préfectorales départementales (C).

## ***A- Le principe de coaction entre les autorités déconcentrées et décentralisées : la «coadministration» du développement durable***

L'application du principe de coaction pour l'élaboration des nouvelles planifications stratégiques régionales atteste d'une certaine méfiance de l'État dans les collectivités territoriales pour la réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement (du moins si ces derniers étaient entièrement placés entre les mains des collectivités territoriales). Par ailleurs, la mise en œuvre du principe doit également assurer une réelle articulation entre les objectifs déclinés au niveau national et ceux qui le sont au niveau régional.

Aussi, dès lors que les enjeux politiques et économiques strictement locaux seraient susceptibles d'altérer les ambitions de l'État, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)<sup>22</sup>, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et le schéma régional éolien (SRE)<sup>23</sup> sont coproduits par le préfet de région et le président du conseil régional.

En effet, pour ces trois outils de planification, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 en appelle à une collaboration entre les autorités régionales

---

<sup>21</sup> M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op. cit.*, p. 203.

<sup>22</sup> Art. L 371-3 du code de l'environnement.

<sup>23</sup> Art. L 222-1 du code de l'environnement.

décentralisées et déconcentrées afin qu'elles concourent ensemble au développement durable du territoire régional.

Ce faisant, la loi laisse apparaître que la « coadministration » - pour reprendre une notion inventée par Maurice HAURIOU au début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>24</sup> - est nécessaire à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Affaire mixte<sup>25</sup>, le développement durable ne saurait se satisfaire de la dichotomie classique opposant la décentralisation et la déconcentration. Parce qu'elle constitue un enjeu national, la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement est située au croisement des compétences des autorités déconcentrées (représentées en la personne du préfet de région) et décentralisées (représentées en la personne de l'exécutif régional). La pratique des textes rejoint ainsi la théorie de la semi-décentralisation édiflée par Charles EISENMANN puisque le représentant de l'État au niveau régional dispose de « pouvoirs de consentement ou de co-décision »<sup>26</sup> sur les schémas adoptés au niveau régional. Dans les procédures d'élaboration de ces plans, placées sur un pied d'égalité, les autorités régionales déconcentrées et décentralisées donnent toutes deux leur accord à l'élaboration des schémas ayant un impact sur le développement durable.

En tout état de cause, ce remodelage de l'action publique au niveau régional révèle la nécessité de développer une action conjointe entre l'État et les collectivités territoriales pour réaliser les objectifs du Grenelle de l'environnement. Dans un contexte où le processus décisionnel s'ancre dans la gouvernance, il ne peut désormais être que le fruit des échanges de réflexions et d'informations entre les acteurs, seuls susceptibles de légitimer les choix inscrits dans les schémas et d'assurer leur traduction concrète sur le terrain.

L'action conjointe des autorités régionales décentralisées et déconcentrées porte sur la biodiversité (avec le schéma régional de cohérence écologique)<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Sirey, Paris, 7<sup>e</sup> éd., 1911, spéc. pp. 41-142.

<sup>25</sup> P. BERNARD, « La co-administration. Une pratique nécessaire ou la révélation d'une mutation administrative ? », *R.A.*, n° 284, 1995, p. 188 et s.

<sup>26</sup> Ch. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J., Paris, 1948, spéc. p. 180.

<sup>27</sup> L'article L371-3 du Code de l'environnement prévoit l'élaboration d'un document cadre, établi au niveau régional qui doit prendre en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (art. L. 371-2 du code de l'environnement), à savoir : le « schéma régional de cohérence écologique ». Ce document est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par l'État et la collectivité régionale, en association avec un comité régional « Trame verte et bleue » (TVB) créé dans chaque région. Lancée par la loi Grenelle I (art 24), la constitution des deux trames - TVB - a pour objet de favoriser la régression des atteintes aux habitats naturels et habitats d'espèces. Instrument de protection des territoires et de développement durable, la TVB doit permettre d'enrayer la perte de biodiversité dans un contexte de changement climatique avéré et d'atteindre un bon état écologique des eaux superficielles. Question d'intérêt national, la constitution de ces trames se dessine autour d'un schéma pyramidal à trois niveaux faisant intervenir le niveau national, les autorités régionales et les acteurs locaux de l'urbanisme (communes et intercommunalités), ces derniers devant prendre en compte le contenu du SRCE dans les SCOT et les PLU. Aussi, le SRCE (schéma régional de cohérence écologique) doit identifier les espaces naturels à protéger, les cours d'eau, les zones humides et les corridors écologiques. En outre, il doit décliner les mesures contractuelles à adopter pour assurer la remise en état des continuités écologiques. Soumis

mais elle se déploie également dans la lutte contre les effets du changement climatique.

En matière de lutte contre les effets du changement climatique, on assiste à une recentralisation de la compétence puisque les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA)<sup>28</sup> - initialement élaborés et arrêtés par le préfet de région - avaient été confiés à la collectivité régionale par la loi dite Démocratie de proximité en date du 27 février 2002 (donc décentralisés sous réserve toutefois de la substitution-action du préfet de région en cas de carence des autorités régionales)<sup>29</sup>. Avec la loi ENE, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie doivent se substituer aux PRQA.

Ce schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est plus global que ne l'est le plan régional pour la qualité de l'air. Le SRCAE a une triple ambition. En premier lieu, il fixe, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050, les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter (il s'agit de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050), notamment il définit les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie. En second lieu, le SRCAE précise les orientations pour atteindre les normes de qualité de l'air, prévenir ou réduire la pollution atmosphérique ou en atténuer les effets. En troisième lieu, il décline, par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération. A ce titre, un schéma régional éolien qui constitue un volet annexé à ce document définit, en cohérence avec les objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat, les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne<sup>30</sup>.

A l'image du schéma régional de cohérence écologique, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie fait appel à une procédure de coproduction par les autorités locales étatiques et les autorités décentralisées. Aux termes de l'article L222-3 du Code de l'environnement, ce schéma devait être co-élaboré par le préfet de région et le président du conseil régional dans le délai d'un an suivant la promulgation de la loi Grenelle II, soit avant le 14 juillet

---

à l'avis simple des personnes publiques concernées (communes, intercommunalités, PNR et parcs nationaux) puis à enquête publique, le SRCE est ensuite adopté par le conseil régional et publié par le préfet de région, sachant que la mise en œuvre de ce schéma doit faire l'objet d'une évaluation réalisée conjointement par le président de région et le préfet de région.

<sup>28</sup> Les PRQA comprennent une évaluation de la qualité de l'air au regard notamment des objectifs de qualité et de son évolution prévisible ; une évaluation des effets de la qualité de l'air sur la santé, sur les conditions de vie, sur les milieux naturels et agricoles et sur le patrimoine ; un inventaire des principales émissions des substances polluantes distinguant, chaque fois que possible, pour chaque polluant considéré, les différentes catégories de sources et individualisant les sources les plus importantes, ainsi qu'une estimation de l'évolution de ces émissions ; un relevé des principaux organismes qui contribuent dans la région à la connaissance de la qualité de l'air et de son impact sur l'homme et l'environnement.

<sup>29</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF*, 28/2/2002, p. 3808 et s.

<sup>30</sup> Art. L222-1 du Code de l'environnement.



2011. Cependant, la tardiveté de l'adoption du décret d'application de la loi n'a pas permis de respecter les échéances fixées par le législateur<sup>31</sup>. Arrêté par le préfet de région, après approbation du conseil régional, le projet de schéma doit bien évidemment faire l'objet d'une procédure d'élaboration concertée associant les collectivités territoriales et leurs groupements. Évalué tous les 5 ans, il peut ensuite être révisé à l'initiative conjointe du préfet de région et du président du conseil régional ou, en Corse, à l'initiative du président du conseil exécutif, en fonction des résultats obtenus et, en particulier, du respect des normes de qualité de l'air.

S'il s'impose aux plans de protection de l'atmosphère (PPA) et aux plans de déplacement urbains (PDU) - avec une obligation de compatibilité -, la mise en œuvre de ce schéma sera essentiellement fonction des plans climat-énergie-territoriaux (PCET)<sup>32</sup> rendus obligatoires dans les régions<sup>33</sup>, les départements, les EPCI à fiscalité propre et les communes de plus de 50.000 habitants à la date échéance du 31 décembre 2012<sup>34</sup>.

Enfin, rattaché au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, le schéma régional éolien (SRE) de la loi Grenelle II vaut schéma régional des énergies renouvelables prévu par l'article 19 de la loi Grenelle I<sup>35</sup>. Afin de réduire la part des énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre et de porter à au moins 23 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale<sup>36</sup>, l'article 19 de la loi Grenelle I avait prévu l'adoption, dans chaque région, d'un schéma régional des énergies renouvelables dans un délai d'un an suivant la publication de la loi. Son objet devait être, en particulier, de déterminer les zones dans lesquelles les parcs éoliens devaient être préférentiellement construits. Ce schéma régional éolien qui constitue un volet annexé au SRCAE définit les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne. Contrairement aux autres parties du SRCAE, il s'imposera aux documents d'urbanisme.

---

<sup>31</sup> Le décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie a été publié au *JORF* le 18 juin 2011.

<sup>32</sup> Art L229-6 du Code de l'environnement.

<sup>33</sup> Lesquelles peuvent inclure leur PCET dans le SRCAE.

<sup>34</sup> Ces PCET doivent comporter la synthèse des actions que la personne morale envisage de mettre en œuvre au cours des trois années suivant la réalisation du bilan des émissions de gaz à effet de serre et indiquer le volume global de réduction d'émissions de gaz à effet de serre attendu, cf. décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie-territorial. Ils doivent définir, à l'horizon 2020, les actions sur lesquelles les collectivités territoriales et les intercommunalités s'engagent relativement à l'amélioration de l'efficacité énergétique et la maîtrise de la consommation énergétique finale, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration de stockage de carbone et le développement des énergies renouvelables.

<sup>35</sup> Art. L222-1 du Code de l'environnement.

<sup>36</sup> Le législateur souhaitant que soient mises en place 8.000 unités d'ici 2020 afin que 5 millions de tonnes équivalent pétrole soient produites par l'énergie éolienne. Une telle perspective induit une multiplication par dix du parc éolien en termes de puissance !

En fait, les dispositions de la loi Grenelle II attestent véritablement du renforcement du cadre géographique régional comme échelon pertinent pour penser le développement durable.

A cet égard, l'édification d'une hiérarchie des actions engagées par les collectivités publiques intéressées est confirmée au niveau des bilans relatifs aux émissions de gaz à effet de serre ou des plans climat-énergie territoriaux (PCET). Ainsi, les articles R229-49 et R229-50 du Code de l'environnement précisent que les deux autorités régionales (préfet de région et président du conseil régional) s'assurent de la mise en œuvre effective des bilans des émissions de gaz à effet de serre prévus par l'article 75 de la loi Grenelle II (art. L229-25 du Code de l'environnement), du suivi des bilans et dressent un état des lieux des bilans selon une périodicité qui ne peut être supérieure à trois ans. Une date échéance a été fixée par la loi : ces bilans - établis par les personnes morales de droit privé employant plus de 500 salariés, les régions, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les communes de plus de 50.000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public de plus de 250 salariés - doivent être mis à disposition du préfet de région pour le 31 décembre 2012<sup>37</sup>.

De surcroît, les projets de plan climat-énergie-territorial (PCET) établis par les collectivités territoriales et les intercommunalités doivent également être soumis pour avis aux deux autorités déconcentrées et décentralisées de région (art. R229-53 du Code de l'environnement).

Aussi, l'impression qui se dégage nettement du texte de loi Grenelle II est belle et bien celle d'une responsabilité partagée dans le développement durable, au travers de la mise en place d'un système de covigilance institué entre les autorités décentralisées et déconcentrées régionales.

Toutefois, la mixité de la gestion des affaires publiques accuse ses limites lorsque les enjeux en cause sont trop importants. L'exemple du schéma régional de l'éolien (SRE) est sur ce point particulièrement éclairant. Lorsque les effets juridiques d'un schéma sont déterminants pour la mise en cohérence d'une politique publique (en l'occurrence, celle du développement de l'éolien), l'État ou plus exactement son représentant régional reprend la main sur l'élaboration du document et dispose de la possibilité d'imposer sa propre décision aux autorités locales par le mécanisme de la substitution d'action.

## ***B- Le pouvoir de substitution d'action aux autorités décentralisées***

Mécanisme de contrôle de l'État sur les collectivités territoriales, toutes les formes de tutelle n'ont pas disparu à la suite de l'acte I de la décentralisation

---

<sup>37</sup> De même, leur mise à jour doit être assurée auprès du préfet de région pour le 31 décembre de chaque période triennale suivante. Cette mise à disposition vaut également pour la synthèse des actions inscrites dans le plan climat-énergie-territorial (PCET).

que constitue l'adoption des lois DEFERRE des 2 mars et 22 juillet 1982. Indubitablement, le pouvoir de substitution d'action de l'autorité préfectorale - mis en œuvre en cas de non adoption des planifications environnementales progressivement décentralisées - reflète la vigilance étatique dans le respect des dispositions communautaires. Le pouvoir de substitution d'action de l'autorité préfectorale, maintenu dans certains domaines en 1982 (notamment en matière de police) s'exerce traditionnellement dans les domaines pour lesquels pèse sur les autorités décentralisées locales une obligation d'agir.

Les conditions à remplir pour que soit mise en œuvre la substitution d'action reposent sur une abstention caractérisée à agir constatée par le biais d'une mise en demeure restée sans effet, l'autorité locale concernée maintenant son inaction à prendre les mesures exigées par la loi<sup>38</sup>.

C'est d'ailleurs bien ce modèle que l'on rencontre avec le pouvoir de substitution de l'autorité préfectorale dans l'élaboration des différentes planifications établies en matière de déchets, qu'il s'agisse des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets dangereux (soit les anciens plans d'élimination des déchets industriels spéciaux), des plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non-dangereux (soit les anciens plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés) ou des plans départementaux de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (art. L541-15 du Code de l'environnement tel que modifié par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010)<sup>39</sup>.

Au niveau régional, ce pouvoir de substitution d'action peut s'exercer également dans la définition du schéma régional de l'éolien (SRE) si ce

---

<sup>38</sup> La jurisprudence administrative a précisé que, sauf situation d'urgence, cette mise en demeure constituait un élément de procédure nécessaire préalablement à toute substitution de l'autorité préfectorale : CE, 31 janvier 1997, SARL Les Clos, *RDP*, 1997, p. 1487.

<sup>39</sup> Les planifications décentralisées antérieures et postérieures à la promulgation de la loi Grenelle II intervenant dans le domaine des déchets prévoient toute une éventuelle substitution de l'autorité préfectorale en cas de défaillance des autorités décentralisées locales. La loi Grenelle II a confirmé cette solution. Par exemple, pour compléter la transposition de la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, l'article 189 a élargi aux ports maritimes décentralisés l'obligation de réaliser des plans de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison. Les dispositions en question, codifiées aux art. L5334-10 et L5334-11 du Code des transports, organisent un système de pénalisation financière des collectivités défaillantes avec possibilité, en cas de manquement persistant, de substitution de l'État. En principe, les plans doivent être établis dans un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, soit au 14 juillet 2013. En cas de carence des autorités locales, et après mise en demeure restée infructueuse pendant un délai d'un an, le préfet peut constater par arrêté la carence des autorités locales, déterminer le montant d'un prélèvement sur les ressources fiscales de la collectivité territoriale ou du groupement compétent, en tenant compte, le cas échéant, des difficultés rencontrées par la collectivité territoriale ou le groupement compétent, lequel prélèvement sera effectué mensuellement jusqu'à la communication du plan adopté et consigné dans les mains du comptable public jusqu'à adoption du plan dans le délai fixé par l'autorité préfectorale. A défaut, la somme sera acquise par l'État qui se substituera à la collectivité territoriale ou à l'intercommunalité normalement compétente pour élaborer et adopter le plan.

dernier n'a pas été arrêté avant le 30 juin 2012, le préfet de région doit alors arrêter d'office le contenu du schéma avant le 30 septembre 2012 (art. 90 de la loi ENE, codifié à l'article L. 314-10 du code de l'énergie).

Les motifs inspirant ce dispositif, applicable au seul schéma régional éolien<sup>40</sup>, se comprennent par les conséquences juridiques attachées à l'élaboration du document de planification régional éolien. L'absence d'adoption du schéma ne peut en effet que différer l'implantation de nouveaux parcs éoliens dès lors que le législateur a prévu d'inscrire les zones de développement de l'éolien (ZDE) dans les parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne. Par ailleurs, les ZDE, initiées par les communes et les intercommunalités mais définies par l'autorité préfectorale, conditionnent l'obligation de rachat de l'électricité produite. Elles sont fortement décriées. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'énergie éolienne en date du 31 mars 2010 laisse ainsi apparaître que les autorités préfectorales départementales n'ont pas su s'opposer à la pression des élus qui souhaitaient implanter des ZDE pour bénéficier de leurs retombées économiques<sup>41</sup>, ce qui ne peut que justifier leur suppression. Aussi, face aux critiques dont sont l'objet ces zones de développement de l'éolien et compte-tenu des espoirs portés avec la filière éolienne, l'autorité préfectorale de région doit pouvoir intervenir rapidement.

Concrètement, en fonction de l'état d'avancement du projet de schéma régional éolien (en principe co-établi par les autorités déconcentrées et décentralisées), la marge de manœuvre de l'autorité préfectorale est plus ou moins large. Elle oscille entre la modification du projet pour tenir compte des observations et avis émis (en l'absence d'adoption définitive du schéma par le conseil régional à un stade avancé de la procédure) à l'élaboration sous sa responsabilité personnelle et l'adoption seul du schéma par l'autorité préfectorale. Selon l'état d'avancement des réflexions menées par le comité de pilotage, suivi par les services de l'État et les agents décentralisés affectés au conseil régional, la marge de manœuvre de l'autorité préfectorale est donc d'une amplitude variable.

Reste que l'implication des autorités régionales de l'État dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ne se satisfait pas exclusivement des mécanismes de co-élaboration des planifications ou de la mise en œuvre de la procédure de substitution d'action du préfet aux collectivités territoriales, elle se révèle aussi dans le pouvoir d'évocation préfectoral, ce qui atteste de l'étroite corrélation existante entre la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 et le Grenelle de l'environnement.

---

<sup>40</sup> Le pouvoir de substitution –action n'a été prévu ni pour l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ni pour celle du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

<sup>41</sup> Fr. REYNIER, *Rapport d'information sur l'énergie éolienne*, rapport n° 2398, Assemblée nationale, Paris, 31 mars 2010, pp. 48-51.

## **C- Le pouvoir d'évocation : la remontée des compétences préfectorales au niveau régional**

La régionalisation du développement durable est pleinement perceptible dans les usages pressentis du pouvoir d'évocation du préfet de région. Il est vrai qu'avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée le 10 juillet 2007, les services déconcentrés ont été remaniés<sup>42</sup> en même temps que les prérogatives préfectorales ont été redéfinies.

D'ailleurs, dès la tenue du conseil de modernisation des politiques publiques en date du 12 décembre 2007, il était acquis que « le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques de l'État sera le niveau régional ». Depuis cette annonce présidentielle, un décret du 16 février 2010<sup>43</sup> a permis au préfet de région d'acquiescer autorité sur les préfets de départements. Ce décret marque un coup d'arrêt à l'égalité de traitement entre les autorités préfectorales même si cette rupture avait déjà été préfigurée dans le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. Mais, si dès 2004, les préfets de région se sont vus reconnaître la qualité de dépositaires de l'autorité de l'État au niveau régional et avaient obtenu un pouvoir d'orientation sur l'action des préfets de départements, il était encore prématuré d'évoquer l'existence d'un pouvoir hiérarchique entre ces autorités.

Considérablement renforcés en 2010, les pouvoirs du préfet de région l'autorisent dorénavant à donner des instructions aux représentants de l'État dans le département pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'État et, éventuellement, à utiliser un pouvoir d'évocation des affaires ressortissant, en principe, de leur compétence. En cela, l'article 2 du décret du 16 février 2010 précise que le préfet de région peut évoquer, pour une durée limitée, tout ou partie des compétences à des fins de coordination régionale, ce qui l'autorise à prendre les décisions correspondantes en lieu et place des préfets<sup>44</sup>.

La circulaire du 20 juillet 2010 relative à l'exercice du droit d'évocation par le préfet de région<sup>45</sup> précise que ce droit d'évocation, qui « confère au préfet de région la capacité de modifier la répartition des compétences opérée par les normes réglementaires », doit être justifié par un intérêt régional et s'appliquer au moins sur deux départements. Pouvoir de substitution *ex ante*, le droit d'évocation est exercé personnellement par le préfet de région pendant une durée limitée.

---

<sup>42</sup> Les DREAL, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, résultant de la fusion des DRIRE et des DIREN, ont vu leurs missions précisées par un décret du 27 février 2009.

<sup>43</sup> Art 2 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements, *JORF*, 17/2/2010.

<sup>44</sup> A l'exception du contrôle sur les actes des collectivités territoriales et leurs groupements qui ont leur siège dans le département, du maintien de l'ordre public et du droit des étrangers (entrées et séjours, droit d'asile) : art. 2 dudit décret n° 2010-146 du 16 février 2010.

<sup>45</sup> Circulaire NOR : IOCA1017894C.

Ce pouvoir d'évocation intéresse largement le développement durable puisque les illustrations données par la circulaire de mise en œuvre de ce droit d'évocation concernent essentiellement le droit de l'environnement. Il en va ainsi, par exemple, pour la délivrance d'un permis de construire d'une éolienne et de panneaux photovoltaïques, l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et des plans de prévention des risques technologiques ou la définition des zones de développement de l'éolien !

S'il semble que ce pouvoir ou ce droit d'évocation reste d'un usage timoré, il a néanmoins été activé dans un domaine essentiel, celui de la délivrance des permis de construire des éoliennes. Aussi, dans certaines régions (la Picardie ou le Nord-Pas-de Calais), il a été mis en œuvre pour une durée correspondant le plus souvent à celle qui a été fixée par le législateur pour arrêter le schéma régional éolien, soit au 30 juin 2012, soit au 30 septembre 2012. Cette remontée de compétence au niveau régional atteste de l'absence de pertinence du niveau départemental pour assurer la cohérence du développement de l'éolien. Elle révèle encore l'importance que représente le développement de cette filière dans la mise en œuvre des objectifs du Grenelle. En effet, l'article 90-III de la loi Grenelle II ambitionne d'installer au moins cinq cents machines électrogènes par an sur le territoire national.

Avec la loi Grenelle II, un glissement de l'action publique au niveau régional a été réalisé, glissement qui se double d'une préférence accordée pour le niveau intercommunal, voire même plus précisément communautaire, afin d'assurer la protection de l'environnement et le développement durable du territoire.

## **II- Des transferts privilégiés de compétences au niveau communautaire**

Pour des raisons tenant à la sécurité et à l'hygiène, dès le XIXe siècle, les groupements de collectivités territoriales - à l'époque de forme syndicale - ont pris en charge des services publics environnementaux dans les domaines des déchets ou de la distribution de l'eau. Puis, au XXe siècle, avec la création des formes communautaires de coopération intercommunale, l'attribution de compétences obligatoires aux intercommunalités s'est accompagnée du transfert d'un certain nombre de compétences environnementales ou ayant des incidences sur l'environnement des communes vers les groupements de communes. En effet, aux compétences environnementales classiques - caractérisées par la gestion de services publics, distribution de l'eau, assainissement, déchets ménagers - s'ajoutent encore des compétences inscrites dans le bloc « Aménagement de l'espace », qu'il s'agisse des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme intercommunaux ou des plans de déplacement urbains.

Avec la loi Grenelle II, les compétences classiques des formes communautaires de coopération intercommunale sont confortées (A), sachant

que le législateur a choisi de favoriser l'échelon intercommunal pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (B) ou assurer la planification des sols (C).

## ***A- Les compétences classiques en matière de protection de l'environnement des intercommunalités confortées***

Depuis leur création par le législateur, les intercommunalités de forme communautaire qu'il s'agisse des communautés de communes, d'agglomération ou urbaines, se sont vues affublées de compétences obligatoires et parfois optionnelles dans le domaine de la protection de l'environnement. Rapidement, l'on peut rappeler que dès la création des communautés de communes avec la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, les communes ont pu choisir de transférer à ces institutions des compétences à inscrire dans le bloc relatif à la « Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre des schémas départementaux ». Pour les communautés de communes, la définition des compétences rattachées au bloc de protection de l'environnement reste totalement libre alors qu'elle est détaillée par la loi pour les formes de coopération intercommunale plus intégrées à destination du milieu urbain que sont les communautés d'agglomération créées par la loi du 12 juillet 1999, les communautés urbaines créées par une loi du 31 décembre 1966 ou les métropoles créées par la loi du 16 décembre 2010. De cette façon, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, le Code général des collectivités territoriales énonce que ce bloc de compétence comprend la lutte contre la pollution de l'air, la lutte contre les nuisances sonores, l'élimination et la valorisation des déchets ménagers ainsi que le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie (loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique).

Suivant une étude réalisée en 2007 par l'association des communautés de France (ACF), 70% des communautés de communes et d'agglomération ont choisi de lever des compétences dans le bloc optionnel relatif à la protection de l'environnement. On notera que, le plus souvent, et plus exactement à hauteur de 80% d'entre elles, cette compétence comprend la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et assimilés<sup>46</sup>. Une autre compétence est également très prisée par les communautés (42% d'entre elles) : la compétence assainissement qui est une compétence sécable pour les

---

<sup>46</sup> Dominante dans les statuts des communautés de communes, cette compétence n'est pas exclusive, les communautés de communes intervenant en matière d'aménagement et de préservation des rivières et cours d'eau, de chemins de randonnée, d'entretien et de mise en valeur du patrimoine naturel et bâti ou encore de développement de l'éolien.

communautés de communes puisqu'elle se décompose entre l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif.

Ces deux domaines de compétences classiques des intercommunalités, déchets ménagers et assainissement<sup>47</sup>, ont été consolidés par la loi Grenelle II. Retenons, à titre d'illustration, le domaine des déchets ménagers pour lequel deux mesures intéressent particulièrement les intercommunalités.

En premier lieu, afin de répondre à l'objectif de réduction de la production de déchets de 7% par habitant dans les cinq prochaines années fixé dans le Grenelle I, le nouvel article L541-15-1 du Code de l'environnement (art. 194 loi Grenelle II) prévoit :

*« les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ce programme doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités ».*

Ces programmes doivent être désormais recensés dans le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (art. L541-14 du Code de l'environnement), lequel doit être révisé pour 2011 ou 2012.

En second lieu, parce que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est peu prisée par les communes et les intercommunalités - elle ne concernait que 41 collectivités ou groupements de collectivités en 2010 - alors même qu'elle permet une application du principe pollueur-payeur, l'article 195 de la loi Grenelle II autorise les communes, les EPCI et les syndicats mixtes qui les regroupent à instaurer, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, sur tout ou partie de leur territoire, une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en principe assise sur le foncier bâti, qui comprend une part variable calculée en fonction du poids ou du volume des déchets et prend éventuellement en compte les caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents.

Ces mesures sont complétées par la loi du 16 décembre 2010 qui réforme les conditions d'exercice du pouvoir de police du président d'une intercommunalité à fiscalité propre inscrits à l'article L5211-9-2 du CGCT. Alors que le législateur de 2004 avait accepté le partage des prérogatives des pouvoirs de police du maire dans cinq domaines - par l'adoption d'arrêtés

---

<sup>47</sup> Dans le domaine de l'assainissement collectif, un schéma d'assainissement collectif, établi avant 2013, doit comprendre un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées, lequel doit être mis à jour pour tenir compte des travaux réalisés sur ces ouvrages. En matière d'assainissement non collectif, il est précisé que la périodicité du contrôle des installations établi au plus tard le 31 décembre 2012 ne peut être supérieure à 10 ans (art. L 2224-8 du CGCT).



conjoints, sur accord de l'ensemble des maires ou à la majorité qualifiée des maires dans les communautés urbaines -, avec le nouveau dispositif législatif de décembre 2010, le transfert sera de plein droit dans les domaines de l'assainissement et des déchets ménagers. Exception est faite si un maire indique son opposition dans un délai de six mois suivant l'élection du président de l'intercommunalité<sup>48</sup>. L'automatisme de ce transfert devrait alors permettre au président d'assurer bien plus rapidement qu'auparavant la bonne application des règlements d'assainissement et de collecte des déchets puisque ses décisions ne seront plus signées que de sa seule main.

Reste que si les intercommunalités communautaires (communautés de communes, d'agglomération ou urbaines) ont pu s'intéresser en premier lieu aux services publics classiques tenant à la protection de l'environnement, elles n'ont pas attendu le Grenelle de l'environnement pour mener des actions de développement durable. D'ailleurs, il convient de le souligner, la compétence transversale relative au soutien aux actions de maîtrise de l'énergie introduite par le législateur en 2005 a permis à certaines communautés d'élaborer des plans climat-énergie avant même que les lois Grenelle ne soient adoptées<sup>49</sup>.

Déjà fortement impliquées dans la lutte contre l'effet de serre, le rôle des communautés est renforcé avec la loi Grenelle II. Pour le comprendre, il est possible de retenir l'exemple des transports.

## ***B- La question des transports : la circulation des transports en commun en site propre (TCSP) et les péages urbains***

La loi Grenelle I a prévu de réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 (art. 10-I). Cela implique d'optimiser les réseaux existants, le développement des modes alternatifs de transports à la route (modes plus économes) ou encore une réduction des consommations des espaces agricoles et naturels dans la mise en œuvre des politiques d'infrastructures.

Participant de la mise en œuvre de cet objectif, la loi Grenelle II renforce sensiblement les prérogatives des intercommunalités (ou plus précisément des communautés) dans la gestion des transports en commun en site propre (TCSP) et, de façon plus générale, leur compétence en matière de circulation urbaine. Il s'agit de donner aux autorités organisatrices des transports les moyens nécessaires pour assurer le développement des transports collectifs en site propre afin de les porter, en 15 ans, de 329 KM à 1.800 km. Cet objectif est inscrit à l'article 13 de la loi Grenelle I.

---

<sup>48</sup> Version initiale de la loi du 16 décembre 2010.

<sup>49</sup> C. RIBOT, « Protection de l'environnement et dynamique intercommunale : activisme visionnaire ou optimisme résigné », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, 9/2006, n° 16. pp. 70-75.

Historiquement, la compétence relative au transport public de personnes a été imposée aux communautés urbaines avec la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines (CU), puis aux communautés d'agglomération (CA) avec la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Quant aux communautés de communes (CC), forme la moins intégrée des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, elles demeurent libres d'inscrire ou non la compétence dans le bloc de compétence « Aménagement de l'espace communautaire ».

Cette compétence est directement liée à l'exercice de la compétence plans de déplacements urbains (PDU), lesquels ont été institués par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite loi LOTI, art. 28. Elles sont devenues obligatoires dans les agglomérations de plus de 100.000 h. avec la loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996. S'imposant aux plans d'occupation des sols, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales, les plans de déplacements urbains doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale, les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) existants et les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)<sup>50</sup>.

Ces plans de déplacement urbains (PDU) doivent permettre un usage coordonné de tous les modes de déplacements ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie (art. L1214-1 et L1214-2 du Code des transports). Avec la loi ENE, les PDU<sup>51</sup> doivent comporter des dispositions spécifiques favorisant le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label « autopartage » (soit la mise en commun, au profit d'utilisateurs abonnés, d'une flotte de véhicules de transports terrestres à moteur) ainsi que la réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Dans la loi Grenelle II, la compétence communautaire en matière de transports est renforcée au détriment de celle des communes. L'ambition du législateur a été véritablement de lever les obstacles rencontrés pour l'organisation des services de transports collectifs des personnes. Aussi, dès lors que la réalisation et la gestion des infrastructures nécessaires au développement des transports impliquent des travaux d'aménagement sur la voirie qui peut être placée sous la responsabilité d'une autre autorité publique - souvent la commune -, il convenait d'améliorer la coordination entre le transport urbain, la voirie et le stationnement.

Dans cette mesure, l'article 51 de la loi Grenelle II a prévu que si les EPCI ont levé la compétence voirie et sont dotés d'un plan de déplacement

---

<sup>50</sup> Art. L1214-7 du Code des transports.

<sup>51</sup> Désormais soumis à une évaluation quinquennale des émissions de dioxyde de carbone générés par les déplacements dans le territoire couvert par le plan, cf. art. L1214-8-1 du Code des transports.

urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre (emprise affectée exclusivement à l'exploitation des lignes de transport) entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. En outre, le nouvel article L2213-3-1 du CGCT dispose que

« lorsqu'une commune est membre d'une métropole, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, ou d'une communauté de communes compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, le stationnement des véhicules à moteur est soit interdit, soit réservé à des catégories particulières de véhicules, ou limité dans le temps, ou soumis à paiement, sur les voies publiques supportant la circulation de véhicules assurant un service régulier de transport public et sur les trottoirs adjacents à ces voies lorsque ces mesures sont nécessaires pour faciliter la circulation de ces véhicules ou l'accès des usagers au service » .

Mais il ne s'agit pas ici des seules dispositions contenues dans la loi Grenelle II intéressant les transports ! D'autres dispositions viennent étayer les compétences intercommunales en matière de transport, à savoir la création d'un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service, l'institution d'un péage urbain et la création des zones d'action prioritaire pour l'air (ZAPA).

En premier lieu, la loi Grenelle II introduit la possibilité pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération d'organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service au titre de leur compétence obligatoire des transports. Pour les communautés de communes, lorsqu'elles ne sont pas autorités organisatrices des transports, aucune disposition textuelle n'interdit cependant à ces dernières d'inscrire cette compétence dans le bloc optionnel de compétence « Protection et mise en valeur de l'environnement », dans le bloc « Politique du logement et du cadre de vie » ou dans le bloc « Politique culturelle et sportive » (art. 51). En 2009, 18 villes s'étaient lancées dans cette expérience fort coûteuse prise individuellement puisqu'un vélo coûte entre 1.000 et 3.000 euros pour un abonnement annuel somme toute modique de l'ordre de 15 à 30 euros en moyenne. Dès lors, la prise en charge au niveau intercommunal de la compétence « Bicyclette en libre-service » devrait assurer des économies d'échelle pour les communes.

En second lieu, pour limiter la circulation des automobiles et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales dans les agglomérations de plus de 300.000 habitants dotées d'un plan de déplacement urbains prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, l'article 65 de la loi Grenelle II codifié à l'article L1609 quater A du Code général des impôts - dont

l'écriture a été inspirée par le rapport PAUL-DUBOIS-TAINE<sup>52</sup> et les expériences étrangères<sup>53</sup> - admet la possibilité d'instituer un péage urbain, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, sur demande de l'autorité organisatrice des transports (AOTU). A l'heure actuelle cependant, ces dispositions controversées en raison des investissements conséquents qu'elles exigent de la part des collectivités et intercommunalités concernées (par exemple, pour le contrôle des passages aux péages) n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Par contre, les zones prioritaires pour l'air (ZAPA)<sup>54</sup> introduites par l'article L228-3 du Code de l'environnement ont pu être projetées. Il résulte des termes de cet article que dans les communes ou groupements de communes de plus de 100 000 habitants où une mauvaise qualité de l'air est avérée, notamment par des dépassements de normes réglementaires ou des risques de dépassements de ces normes, une zone d'actions prioritaires pour l'air, dont l'accès est interdit aux véhicules contribuant le plus à la pollution atmosphérique, peut être instituée à titre expérimental pour une durée de trois ans afin de lutter contre cette pollution et notamment réduire les émissions de particules et d'oxydes d'azote. C'est ainsi qu'en décembre 2010, six sites de préfiguration avaient déjà été retenus (Le Grand-Lyon, Grenoble, Clermont communauté, Le Pays d'Aix, la Plaine Saint Denis et la ville de Paris).

La recherche de la préservation de la qualité de l'air devrait, en outre, s'inscrire dans une organisation vertueuse et planifiée du territoire intercommunal en matière de sols.

## ***C- La question controversée de l'urbanisme intercommunal : des PLUI encouragés - des SCOT généralisés***

Depuis la fin des années 1990, le législateur a témoigné d'« une certaine défiance envers les communes pourtant admises comme échelon de base de la gestion urbaine des sols, en leur opposant l'échelon intercommunal et en multipliant les incitations aux regroupements »<sup>55</sup>. Toutefois, l'ancrage historique des 36 600 communes françaises, véritables communautés humaines préexistantes à la révolution française, interdit toute réforme autoritaire des unités de base territoriales françaises. C'est ainsi qu'avec la loi du 16 décembre 2010, la grande réforme territoriale, ardemment souhaitée par le Président de la République Nicolas Sarkozy, ne s'est pas soldée par un

---

<sup>52</sup> O. PAUL-DUBOIS-TAINE, *Péages urbains : principes pour une loi*, Rapport du Centre d'analyse stratégique, La documentation française, Paris 2009, 162 p.

<sup>53</sup> Comme à Londres en 2003, Stockholm en 2007 ou Milan en 2008.

<sup>54</sup> Lesquelles s'inscrivent dans le plan particules visant à diminuer de 30% les particules atmosphériques polluantes d'ici 2015.

<sup>55</sup> Ph BILLET, « Quels territoires pertinents pour la protection des sols ? », in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, 2006, spéc. p. 165.

« big-bang territorial »<sup>56</sup> mais, plus modestement, par la naissance de nouveaux couples : le couple « communes-intercommunalités » et le couple « régions-départements ».

La remarquable capacité de résistance aux réformes des collectivités territoriales (liée au cumul des mandats, au lobbying exercé par les associations représentatives des élus locaux ou encore à l'attachement des français pour les actuels niveaux territoriaux) pourrait bien même s'être soldée par un éclatement du local. Les fusions entre collectivités intermédiaires (départements et régions) sont protégées par le principe de volontariat et l'appel au consentement de la population. Quant aux métropoles - finalement édifiées sous la forme de simples établissements publics -, elles se superposent aux communautés urbaines<sup>57</sup> alors que de nouveaux syndicats mixtes ont vu le jour avec les pôles métropolitains.

Le constat est accablant : au lieu de simplifier l'organisation administrative territoriale, les débats parlementaires précédant l'adoption de la loi n° 2010-1563 sur la réforme des collectivités territoriales ont ajouté aux formes juridiques de coopération intercommunale.

Ce désordre institutionnel se double de l'observation d'un certain désordre matériel. Quand bien même l'article 7 de la loi Grenelle I du 3 août 2009 aspirait à une élaboration des documents d'urbanisme au niveau de l'agglomération, et alors qu'il avait été envisagé à plusieurs reprises de transférer la compétence pour la conception des plans locaux d'urbanisme au intercommunal<sup>58</sup> dans un contexte où l'on sait pertinemment que l'échelon communal est trop exigu pour satisfaire à une organisation raisonnée de la politique des sols, la loi Grenelle II laisse subsister la compétence communale tout en comportant des dispositions susceptibles de favoriser le transfert de la compétence au niveau intercommunal. Le constat est simple : les considérations rationnelles ont malheureusement cédé devant le farouche attachement des élus au maintien d'une compétence en matière d'urbanisme présentée comme traditionnellement communale. L'un des derniers bastions de la compétence communale, décisif pour que les communes continuent à contrôler l'affectation de leurs terrains, n'a donc pu être remis en cause face à la pression exercée sur les réformateurs !

---

<sup>56</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale, « La clarification des compétences des collectivités territoriales », Rapport n° 1153, Assemblée nationale, 8 octobre 2008, spéc. p. 82.

<sup>57</sup> « Sur l'initiative notamment de Pierre Mauroy, il était envisagé que les futures métropoles disposent de tous les pouvoirs départementaux. La loi du 16 décembre 2010 s'en trouve fort loin, puisque la métropole n'est qu'une communauté urbaine de 500.000 habitants (ou communauté urbaine créée en 1966, pour sauver Strasbourg) à peine retouchée et qui n'a pas de droit de cité en Ile-de-France. Pour le reste, à l'exception de certaines délégations (volontaires) de compétences des régions ou des départements ou quelques ajustements et de quelques détails, les compétences de ces nouveaux mastodontes intercommunaux restent celles des communautés urbaines », cf. E. LANDOT, « Les territoires en rang par deux », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, janvier 2011, n° 64, spéc. p. 84.

<sup>58</sup> Rapport Attali de janvier 2008 précité ou Rapport Balladur sur la réforme des collectivités territoriales du 5 mars 2009 intitulé « Il est temps de décider ».

Aussi, avec la loi du 16 décembre 2010, seuls les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés urbaines et les nouvelles métropoles sont dotés de plein droit, du fait de leur création, de la compétence pour élaborer les plans locaux d'urbanisme. Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le transfert demeure conditionné à l'obtention de l'accord majoritaire des communes (majorité qualifiée des 2/3 -1/2).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, on ne dénombrait que 106 PLU intercommunaux (PLUI) contre 16.861 PLU approuvés<sup>59</sup>. Cependant, le législateur ne s'est pas totalement départi d'une intercommunalisation des PLU...probablement dans l'attente d'une nouvelle discussion sur cette question stratégique. A défaut d'imposer le PLU intercommunal, la primauté donnée à l'élaboration intercommunale du PLU imprègne le texte de loi Grenelle II.

De cette manière, l'article L123-1 du Code de l'urbanisme inverse l'ordre de priorité pour l'élaboration de ces documents en évoquant dans un premier temps la compétence intercommunale pour placer en second lieu la compétence communale : « lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunal compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire » mais « lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un établissement public compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire ». Il est vrai, qu'auparavant, le PLUI était susceptible de ne couvrir qu'une partie du territoire des communes membres.

Afin de rassurer les communes et de faciliter le transfert de la compétence dans les communautés de communes et d'agglomération, il est cependant prévu que le plan local d'urbanisme intercommunal puisse comprendre des plans de secteurs couvrant l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres (art. L123-6 du Code de l'urbanisme). De plus, pour garantir le respect de la liberté communale, l'article L123-9 du Code de l'urbanisme prévoit que

*« lorsqu'une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant compétent de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau et arrête le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers de ses membres ».*

Certes, sauf exceptions (syndicats d'agglomération nouvelle, métropoles et communautés urbaines), la compétence n'est pas automatiquement transférée au niveau intercommunal. Mais la logique du dispositif législatif de la loi Grenelle II est véritablement d'évoluer vers des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) afin « de passer de documents sectoriels élaborés sans cohérence d'ensemble et sur des périmètres différents à un urbanisme

---

<sup>59</sup>Jean PRORIOL, Assemblée nationale, débats du 5 mai 2010, 2<sup>e</sup> séance.

global à travers l'intégration des politiques de l'habitat et des transports »<sup>60</sup>. En effet, ces PLUI se distinguent des PLU communaux sur deux points.

Tout d'abord, en présence d'un PLUI, celui-ci vaudra programme local de l'habitat (PLH) puisqu'il indiquera les orientations d'aménagement et de programmation en matière d'habitat (art. L123-1-4 du Code de l'urbanisme)<sup>61</sup>. Ensuite, lorsque le PLU est intercommunal, les orientations d'aménagement et de programmation en matière d'organisation de transport des personnes et marchandises tiendront lieu de PDU dès lors que l'EPCI est l'autorité compétente en matière de transports urbains, ce qui est automatique pour les métropoles, les CU et les CA<sup>62</sup>.

Ce faisant, la loi Grenelle II insiste véritablement sur le caractère transversal des PLUI puisqu'ils comporteront trois volets : un volet aménagement, un volet habitat et un volet transport<sup>63</sup> ! Il s'agit ici de faire coïncider les autorités chargées de l'élaboration des PLU, PLH et PDU, voire même des SCOT et donc les périmètres couverts par ces documents.

Le dispositif législatif laisse ainsi clairement apparaître que le niveau intercommunal est le niveau de gouvernance idéal pour penser la politique de l'urbanisme, de l'habitat et des transports. Mais encore faudrait-il que les territoires des intercommunalités à fiscalité propre aient une assise géographique suffisamment rationnelle associant systématiquement les villes centres et le périurbain. C'est ici l'un des objectifs visés par la définition et la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale

---

<sup>60</sup> Communiqué de presse du Ministère de l'écologie du 29 juin 2010.

<sup>61</sup> Régis par les articles L302-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, les programmes locaux de l'habitat sont établis par les établissements publics de coopération intercommunale pour l'ensemble des communes membres (ce qui constitue une obligation dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants). Ils définissent, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Les PLH indiquent également les moyens, notamment fonciers qui seront mis en œuvre par les communes ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, en précisant les objectifs d'offre nouvelle, les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, les actions et opérations de renouvellement urbain ou bien encore les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières.

<sup>62</sup> Régis par les articles 28 et s. de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, le plan de déplacements urbains (PDU) a pour objectif d'assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Pour cela, il définit les principes de l'organisation des différents modes de transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement à l'intérieur d'un périmètre dit de transports urbains. Il précise également les moyens à mettre en œuvre dans le cadre de cette politique (aménagement et exploitation de la voirie, gestion du transport et de la livraison des marchandises, organisation du stationnement, etc...).

<sup>63</sup>J.-L. PISSALOUX, « Intercommunalité et politique des sols », *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n° 30, 26 juillet 2010, 2245.

promue par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (art. 35 et s.) avec pour enjeu une couverture intégrale du territoire national par des communautés (exception faite de l'Île-de-France et de certaines îles) en 2014.

Reste que les difficultés qui se présentent avec ce nouvel édifice juridique ne sont pas à ignorer. Sa mise en œuvre doit être accompagnée de la formation de spécialistes en développement durable, ce qui, une nouvelle fois, ne fait que renforcer la légitimité d'une démarche tendant à la mutualisation des moyens financiers et humains des communes. D'autant que certaines dispositions pénalisent la lisibilité du droit de l'urbanisme et pourraient susciter une augmentation du contentieux en ce domaine ! De cette manière, l'insertion des exigences contenues dans les PDU et les PLH dans le PLUI ne peut que soulever la question de leur opposabilité aux autorisations de construction alors même qu'ils prennent la forme de guides de l'action publique locale.

Quant à la frontière entre le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU), celle-ci pourrait bien devenir de plus en plus ténue. Ainsi le contenu des SCOT (obligatoirement élaborés au niveau intercommunal) également impacté et « verdi » par la loi Grenelle II - dont la généralisation est par ailleurs souhaitée à l'horizon 2017<sup>64</sup> avec un durcissement progressif et par étapes de la règle de l'urbanisation limitée<sup>65</sup> - est revisité pour acquérir un caractère plus prescriptif<sup>66</sup>. Le SCOT pourra dorénavant contenir des règles d'urbanisation conditionnelles s'imposant au PLU, ce qui atteste d'un glissement des SCOT vers une planification réglementaire. A titre d'illustration, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) - nouvelle pièce maîtresse des SCOT - pourra « définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter : 1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ; 2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques » (art. L122-1-

---

<sup>64</sup> Alors qu'il n'existait que 82 SCOT approuvés concernant 3.563 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (soit une couverture de 10 % du territoire national), la loi Grenelle II a prévu de généraliser leur élaboration sur l'ensemble du territoire pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017, cf. J.-L. PISSALOUX, « Intercommunalité et politique des sols », *op. cit.* spéc. p. 12.

<sup>65</sup> Art L122-2 du Code de l'urbanisme (art.17 de la loi Grenelle II) : « Dans les conditions précisées au présent article, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle. Jusqu'au 31 décembre 2012, le premier alinéa s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population. A compter du 1er janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, il s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population. A compter du 1er janvier 2017, il s'applique dans toutes les communes ».

<sup>66</sup> M. DAVID, « Le caractère prescriptif des SCOT », *AJDA*, 2011, p. 483 et s.



5 du Code de l'urbanisme). Par ailleurs, le DOO pourra également déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction dans certains secteurs délimités en prenant en compte la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales et agricoles (art. L122-1-5 du Code de l'urbanisme), règles auxquelles les PLU devront se conformer dans un délai de 24 mois sous peine de cesser d'être inopposables en cas de dispositions contraires<sup>67</sup>.

De telles dispositions instaurent un lien direct entre le contenu du SCOT et les autorisations d'urbanisme.

Évidemment, pour assurer la pertinence des périmètres des SCOT et en contrepois de leur caractère prescriptif, la vigilance préfectorale est accentuée<sup>68</sup> tout comme elle l'est pour le contrôle des PLU communaux non couverts par un SCOT (art L123-12 du Code de l'urbanisme<sup>69</sup>).

Elle l'est, tout d'abord, au niveau de la définition du périmètre des SCOT. Afin d'assurer la cohérence du périmètre du SCOT, le préfet pourra demander la révision ou l'élaboration d'un périmètre des SCOT dans de nombreuses hypothèses : lorsqu'il existe un nombre important de dérogations à la règle de l'urbanisation limitée, lorsque l'absence ou l'insuffisance du périmètre de SCOT entrave la cohérence des politiques publiques dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, du développement économique, des transports et déplacement, de protection des espaces naturels, agricoles ou forestiers ou de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ou lorsqu'elle aboutit à une consommation excessive de l'espace (art. L122-5-1 du Code de l'urbanisme). A défaut de prise de position des communes dans un délai de six mois, le préfet se substituera aux communes et intercommunalités pour arrêter un projet de périmètre après avis de la CDCL. Les communes et groupements concernés disposeront de nouveau d'un délai de trois mois pour se prononcer à la majorité qualifiée sur le projet.

Elle l'est encore au niveau de l'élaboration des SCOT. Le préfet pourra s'opposer à tout projet de SCOT estimé incompatible avec un programme d'intérêt général, comportant une consommation excessive d'espace ou ne prenant pas en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Enfin, le préfet pourra demander à l'établissement public en charge du SCOT de rendre le document compatible avec les dispositions de la loi montagne ou de la loi Littoral ou d'un programme d'intérêt général dans un délai de trois

---

<sup>67</sup> E. CARPENTIER, « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi " Grenelle 2 " », *Revue de droit immobilier*, 2011, p. 68 et s.

<sup>68</sup> J.-Ph. STREBLER, « Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État », *Revue de droit immobilier*, 2011, p. 78 s.

<sup>69</sup> Voy. P. SOLER-COUTEAUX, « Le plan local d'urbanisme " Grenelle " : un arbre qui cache la forêt », *Revue de droit de l'immobilier*, 2011, p. 89 et s.

mois. A défaut, il engagera lui-même la procédure de modification (art. L122-16 du Code de l'urbanisme).

Véritables leviers du développement durable, les SCOT et les PLU doivent s'articuler de manière cohérente au niveau intercommunal, d'autant qu'ils prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les plans climat-énergie territoriaux (PCET) ! Une question découle néanmoins du rapprochement de ces deux documents. A défaut de pouvoir imposer un PLUI, le législateur a resserré la législation sur les SCOT dont la généralisation est envisagée à terme. Néanmoins, si le SCOT, qui doit être en principe un document d'orientation, devient prescriptif alors que le PLU (avec son redimensionnement par adjonction des PDU et des PLH) se mue en document d'orientation, il existe un risque de double-emploi entre ces documents<sup>70</sup>... et de confusion dans leur mise en œuvre !

*In fine*, la recherche d'un éventuel optimum dimensionnel n'aboutit qu'en matière de planification associant étroitement les autorités décentralisées et les autorités déconcentrées ou impliquant la vigilance étroite des autorités étatiques (ce qui est le cas pour l'élaboration des PLU et des SCOT).

Au-delà de la reconnaissance du territoire régional comme espace idéal de planification stratégique pour le développement durable, cette quête éperdue de l'optimum dimensionnel se résout aussi dans la mise en place des intercommunalités à fiscalité propre dont le législateur a prévu la généralisation pour la fin 2013 selon un échéancier accroissant les prérogatives préfectorales.

Pour autant, le brouillage de l'action publique n'est pas levé !

Assurément, le refus de faire disparaître de la cartographie nationale la collectivité départementale s'accompagne du maintien et du renforcement de leurs compétences. Aussi, bien que le rapport Balladur ait pu envisager de supprimer les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés dès lors que l'intercommunalité à fiscalité propre serait généralisée, la compétence départementale a été renforcée par la loi Grenelle II.

C'est une évidence : la discussion sur une même période des deux textes essentiels à la clarification des territoires et des compétences environnementales a desservi le travail de simplification de la répartition des compétences entre les niveaux territoriaux dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable.

Deux premières étapes ont été franchies avec la révision générale des politiques publiques et la loi Grenelle II mais il reste maintenant à laisser les mentalités évoluer pour aboutir à une structuration territoriale décentralisée optimale. Certes, le législateur aspire à faire évoluer les intercommunalités à fiscalité propre en communes nouvelles et à laisser les régions absorber les

---

<sup>70</sup> G. GODFRIN, « L'urbanisme en voie de " transition environnementale " ? », *Construction-Urbanisme*, Janvier 2009, n° 1.

compétences des départements mais le dispositif législatif est perfectible. La loi de réforme des collectivités territoriales n'est qu'une étape dans la rationalisation des structures et des compétences. Et, comme toujours en matière d'intercommunalité et de réforme territoriale, le texte ne vaudra que si les élus acceptent réellement de le mettre en œuvre !