

A detailed architectural sketch in black ink on a white background, depicting a cityscape with various domes, arches, and buildings. The style is reminiscent of a hand-drawn architectural plan or a perspective drawing of a historical city. The sketch is dense with lines, creating a sense of depth and texture. It frames the central text, with the top and bottom parts of the drawing visible around the text.

la France à

Istanbul

conférence
des Nations Unies
sur les établissements
humains

HABITAT II

SOMMET DES VILLES

Istanbul 3-14 juin

1996

RAPPORT NATIONAL

I - SYNTHÈSE

A - Logements neufs

en %

	Communes rurales	Unités urbaines de moins de 100 000 habitants	Unités urbaines de plus de 100 000 habitants	Agglomération parisienne	Ensemble
Maison individuelle neuve :					
- construite par le propriétaire	10,4	6,7	3,3	6,3	7,4
- construite par un entrepreneur	43,9	32,1	26,2	23,1	34,9
- sur catalogue	44,5	45,7	28,5	19,1	39,6
- achetée à un promoteur	0,9	9,7	20,2	23,5	9,5
Appartement neuf	0,3	5,8	21,8	28,0	8,6
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

B - Logements de deuxième main

en %

	Communes rurales	Unités urbaines de moins de 100 000 habitants	Unités urbaines de plus de 100 000 habitants	Agglomération parisienne	Ensemble
Acquis par l'intermédiaire :					
- d'un professionnel de l'immobilier	20,7	33,9	43,7	58,4	40,0
- d'un notaire	23,8	22,4	10,2	3,7	14,5
Acquis sans intermédiaire	55,5	43,7	46,1	37,9	45,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Répartition de la demande de résidences principales, entre 1987 et 1995, par type de logement et nombre de personnes du ménage

En milliers

Type de logement	Scénario	Nombre de personnes du ménage						Flux annuel moyen 1987-1995
		1	2	3	4	5 et plus	Ensemble	
Collectif Moins de 4 pièces	I	505	267	88	17	- 30	847	94
	II	375	- 57	- 97	- 54	- 39	128	14
Collectif 4 pièces et plus	I	59	135	106	39	- 154	185	21
	II	100	196	98	- 151	- 231	12	2
Individuel	I	296	615	307	126	- 379	965	107
	II	385	878	500	387	- 293	1 857	206
Ensemble		860	1 017	501	182	- 563	1 997	222

Répartition de la demande de résidences principales, entre 1987 et 1995, par type de logement et type de ménage

En milliers

Type de logement	Scénario	Type de ménage								Flux annuel moyen 1987-1995	
		Couple				Famille monoparentale		Personne seule	Ménage sans famille		Ensemble
		Personne de référence de				Personne de référence de					
		moins de 30 ans	30 à 44 ans	45 à 59 ans	60 ans et plus	moins de 45 ans	45 ans et plus				
Collectif Moins de 4 pièces	I	- 25	111	93	101	60	10	505	- 8	847	94
	II	- 111	- 17	- 48	- 84	49	- 12	375	- 24	128	14
Collectif 4 pièces et plus	I	- 36	29	48	66	20	7	59	- 8	185	21
	II	- 41	- 188	- 36	122	35	14	100	6	12	2
Individuel	I	- 67	112	236	376	16	15	296	- 19	965	107
	II	24	457	461	505	12	30	385	- 17	1 857	206
Ensemble		- 128	252	377	543	96	32	860	- 35	1 997	222

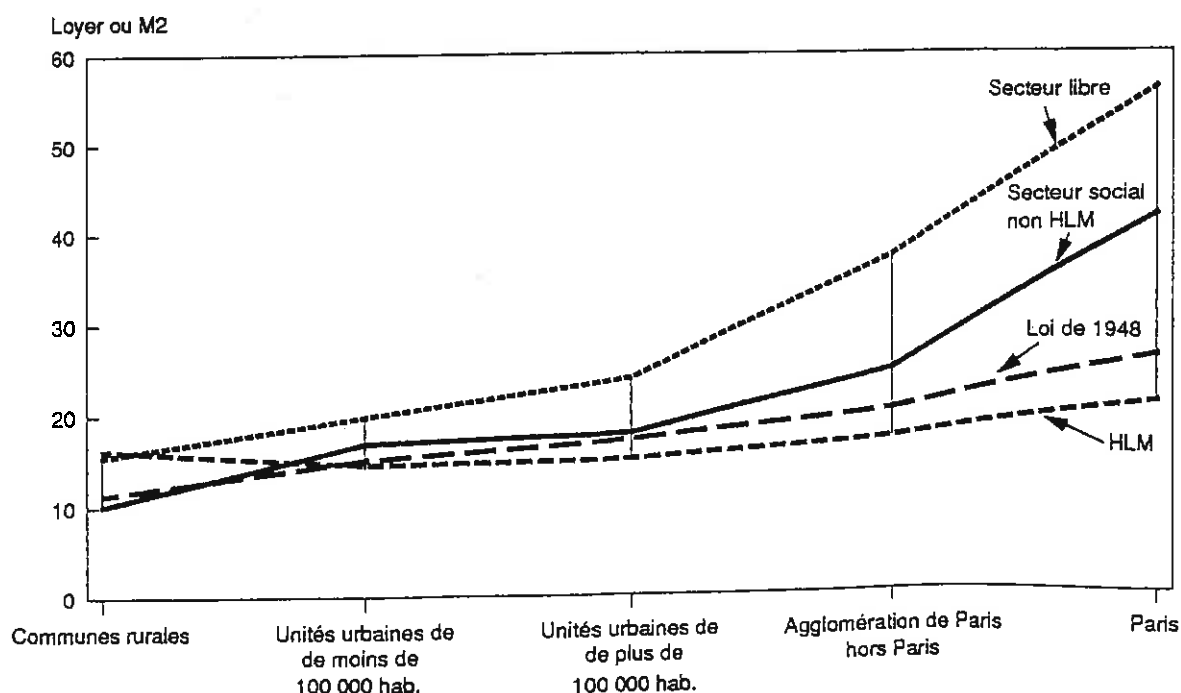
Les besoins en logement se maintiennent à un niveau élevé jusqu'en 1995

Flux annuels moyens, en milliers

	1987-1989	1990-1992	1993-1995	Moyenne annuelle 1987-1995
Résidences principales	286	275	245	269
dont :				
— Demande des ménages due à :	239	228	198	222
- l'accroissement des besoins démographiques	171	176	156	168
- la décohabitation	68	52	42	54
— Renouvellement du parc	47	47	47	47
Logements vacants	17	16	13	15
dont :				
— Fluidité du parc	22	21	18	20
— Renouvellement du parc (1)	- 5	- 5	- 5	- 5
Résidences secondaires	46	46	43	45
dont :				
— Accroissement du parc	26	26	23	25
— Renouvellement du parc	20	20	20	20
Total des besoins	349	337	301	329

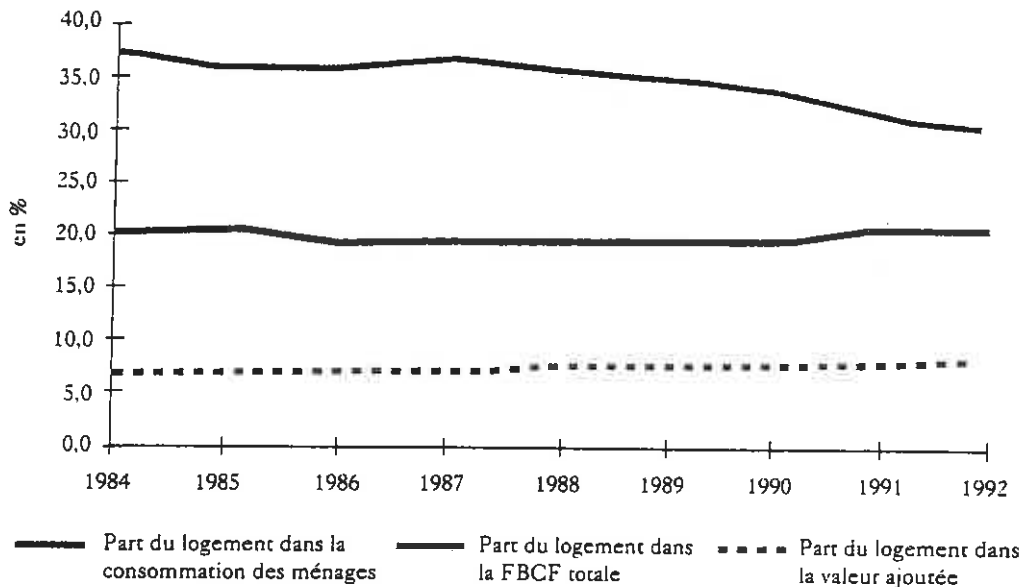
1. Il s'agit dans cette ligne, d'un apport de logements dû à l'ensemble des mouvements qui affectent le parc existant (d'où le signe négatif pour les effectifs concernés).

Le rapport entre le prix moyen d'un logement et le revenu moyen annuel des ménages est de l'ordre de 2,4. Le rapport entre le loyer annuel médian des logements et le revenu médian annuel des locataires est de l'ordre de 17,5 %. Les loyers sont d'autant plus élevés que les agglomérations sont grandes, surtout dans le secteur libre.

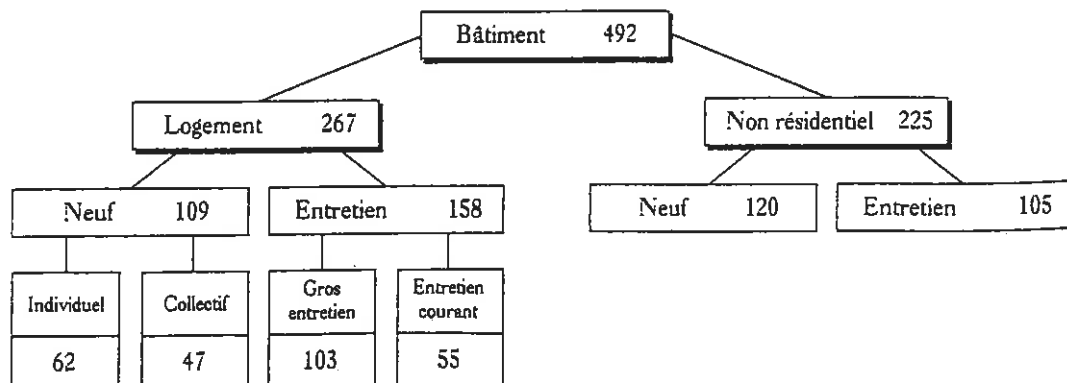


LES FRANÇAIS DÉPENSENT DE PLUS EN PLUS POUR LEUR LOGEMENT. Alors que la consommation globale des ménages a progressé de plus de 25% entre 1988 et 1993, leurs dépenses de logement se sont accrues de près de 41% au cours de cette période. En moyenne, un ménage dépensait 38 300 francs en 1993 pour sa résidence principale contre 36 600 francs un an plus tôt, soit une progression de 4,7% en un an.

L'IMPACT DES AIDES PUBLIQUES S'ATTÉNUE. Pour les accédants à la propriété comme pour les locataires, le taux d'effort progresse inexorablement. Pour les accédants, ce taux d'effort est passé de 14,9% en 1984 à 18% en 1992. Parallèlement l'impact des aides pour cette catégorie s'atténue. En 1992, il abaissait d'un point seulement le taux d'effort des nouveaux emménagés (contre 2,8 points en 1988).



Source : Compte du logement.



En milliards de francs HT.

Source : DAEI.

Chiffre d'affaires 1993 des entreprises du bâtiment par nature des travaux

LES POLITIQUES NATIONALES

UNE ARMATURE URBAINE A REEQUILIBRER DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

Les rapports entre les hommes et les territoires ont considérablement évolué depuis vingt ans sous le double effet de la globalisation de l'économie et de la généralisation du mode de vie urbain à la quasi totalité de la population. L'internationalisation et la complexification de l'économie favorisent la polarisation des activités dans des villes qui deviennent des lieux privilégiés d'articulation avec l'économie mondiale. Elles accentuent la spécialisation des productions, donc des territoires. Le global renforce paradoxalement le local. La nouvelle donne économique entraîne finalement une simplification de la géographie. Dans notre pays, les conséquences de ces mouvements restent limitées tant le rapport entre la capitale et les autres agglomérations demeure déséquilibré. D'ailleurs, le niveau supérieur de l'armature urbaine française fait preuve, de longue date, d'une exceptionnelle stabilité. La hiérarchie entre les villes, les fonctions de ces villes, varient très peu. Les neuf villes qui comptaient plus de cinquante mille habitants il y a cent cinquante ans figurent toujours sur la liste des douze premières villes françaises. On peut observer cependant que les principales aires métropolitaines ont concentré, depuis dix ans, les deux tiers de la croissance démographique nationale et que les aires d'influence des grandes villes, ainsi que leur marché du travail et du logement se sont étendus jusqu'à trente ou quarante kilomètres du centre.

Pour améliorer l'attractivité de nos territoires et rechercher une organisation plus performante s'inscrivant résolument dans la perspective d'un développement durable, un rééquilibrage volontariste de notre armature urbaine s'impose comme un objectif prioritaire de la politique nationale d'aménagement du territoire, au moment où s'élabore le schéma national d'aménagement et de développement du territoire né de la loi d'orientation du 4 février 1995.

L'internationalisation devrait nous inciter à reconsidérer notre organisation urbaine en valorisant, aux côtés de l'agglomération parisienne, plusieurs grandes aires métropolitaines susceptibles de prendre leur place dans le concert intercontinental. Il paraît souhaitable, pour concilier les exigences de la cohésion interne et les impératifs de la globalisation, d'envisager et de favoriser l'émergence, dans les vingt ans qui viennent, de cinq pôles majeurs d'urbanisation attractifs, en réelle position d'offre concurrentielle, associant des métropoles à des villes moyennes et petites.

Concilier les préoccupations de compétitivité et de cohésion. Ce même souci devrait inspirer la dynamique de développement au niveau de chacune des grandes agglomérations. Le morcellement des politiques lié à l'émiettement communal qui reste une exception française, ne permet que rarement de développer des politiques d'agglomération cohérentes et ambitieuses et de remédier efficacement aux dysfonctionnements liés aux déséquilibres internes ou à des extensions périphériques plus ou moins anarchiques. La décentralisation, en confiant les pouvoirs d'urbanisme aux communes, n'a pu régler ce problème essentiel.

Disposer d'une capacité de concertation, de synthèse et d'arbitrage à l'échelle de l'aire urbaine est un enjeu majeur. Des réseaux de villes peuvent s'organiser et se répartir des opportunités, mais ils n'auront jamais capacité de représentation et d'arbitrage. Des institutions à l'échelon de chaque métropole, associant les villes centres, leur périphérie urbanisée et leur zone d'influence sont indispensables. Créer un véritable pouvoir d'agglomération en équilibre avec les pouvoirs municipaux est une nécessité, qui ne peut résulter que de l'organisation par la loi, en "communautés de villes", de nos plus grandes agglomérations.

Les mêmes considérations devraient conduire à structurer l'espace rural en quelque centaines de "pays", capables de susciter une dynamique de développement local et de tirer parti de la richesse que représente notre diversité territoriale.

.../...

PROMOUVOIR UNE POLITIQUE GLOBALE D'AGGLOMERATION DANS UNE PERSPECTIVE DE GESTION URBAINE DURABLE

Chacun s'accorde à souhaiter une organisation plus performante des territoires urbanisés et à reconnaître les vertus d'une approche globale de la ville, considérée comme un véritable système. On veut que la ville soit efficace pour l'économie, contributive au développement social et performante du point de vue écologique. Mais encore trop rares sont ceux qui sont convaincus de la nécessité de maîtriser simultanément cet ensemble complexe d'enjeux.

La contribution des villes au développement durable est, on l'a vu, essentielle. Elle implique précisément que le développement urbain intègre désormais, à part entière, chacune de ces trois composantes. Le social, l'économique, la protection de l'environnement ne doivent pas seulement être traités, dans l'agglomération, simultanément, dans une démarche élargie. Il faut les considérer pour ce qu'ils sont : liés par des liens de causalité, comme les pièces d'un même puzzle.

Point n'est besoin d'insister, par exemple, sur le lien entre les difficultés économiques et la montée des inégalités sociales et territoriales. Ou encore sur l'interdépendance fonctionnelle entre les formes d'urbanisation, l'organisation de la mobilité, l'impact du fonctionnement de la ville sur l'environnement. C'est ainsi que, dans notre pays, la distance domicile-travail a, en moyenne, doublé au cours des quinze dernières années. Les gains dégagées par les progrès du système des transports ont permis d'allonger les parcours, le temps contraint total demeurant invariant. Les choix ainsi opérés par les usagers qui conduisent à un étalement en tâche d'huile des agglomérations résultent, pour l'essentiel, de la difficulté qu'ils éprouvent à trouver un logement abordable plus près de leur lieu de travail. Faute d'intervention publique, ce mécanisme pernicieux n'est pas prêt de s'enrayer.

Pourtant, en dépit de ces évidences, les approches territoriales globales restent trop souvent partielles. Elles appellent le développement d'une véritable planification intégrée à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. Cette nouvelle planification doit traduire, dans un projet cohérent et intégré, des stratégies à long terme portant à la fois sur les perspectives d'urbanisation, les politiques de déplacement, les infrastructures de transport, le partage des moyens, l'économie de l'espace et des ressources naturelles, la solidarité avec les plus défavorisés. Elle doit allier la fermeté des protections et des orientations générales à la souplesse nécessaire à l'adaptation et à la gestion à court et à moyen terme. Elle ne peut procéder que d'un travail partenarial exprimant un consensus volontariste.

Une telle ambition se heurte encore aujourd'hui à de multiples obstacles qui devront être progressivement surmontés si l'on veut que les démarches de planification stratégique prennent leur essor.

L'absence à l'échelle de l'agglomération d'une autorité politique responsable, capable non seulement d'optimiser la gestion technique mais aussi d'articuler une pluralité d'acteurs porteurs de responsabilités et de droits, constitue un obstacle véritablement dirimant.

L'incapacité institutionnelle dans laquelle nous nous trouvons de régler le problème de l'imputation des coûts externes inhérents au fonctionnement de l'agglomération ne permet pas d'ajuster l'équilibre entre les avantages privés et les coûts sociaux, et laisse la puissance publique supporter seule, trop lourdement, les charges et les dysfonctionnements. Le "versement transport" est un bon exemple d'une approche rationnelle : cette taxe sur les salaires versée, dans les agglomérations importantes, par les employeurs publics et privés pour tenir compte du bénéfice indirect que leur apporte l'organisation des transports publics, représente une part déterminante (37 %) du financement des transports publics urbains tant pour l'exploitation que pour l'investissement. Une meilleure maîtrise de l'internalisation des avantages et de l'externalisation des coûts implique aussi une révision de la fiscalité locale et notamment une mutualisation, à cette échelle territoriale, de la taxe professionnelle.

.../...

L'excès d'autonomie des planifications sectorielles, même lorsqu'elles portent une ambition de pluridisciplinarité et de globalité, persiste, en dépit des efforts multiples engagés pour les associer. C'est ainsi qu'on n'a pas encore réussi à articuler la planification des déplacements et celle de l'urbanisme, sans doute parce qu'on n'a pas encore suffisamment pris conscience du fait que désormais, c'est la mobilité qui est le principal moteur de la transformation de la ville, que c'est la gestion des déplacements qui induit l'évolution urbaine, beaucoup plus que l'inverse.

De même les autorités locales ont été invitées à établir des "programmes locaux de l'habitat" qui sont censés articuler la planification urbaine, l'action foncière, l'urbanisme opérationnel et la politique de l'habitat. Mais rarissimes sont ceux qui couvrent l'ensemble d'une agglomération. Leur objet et leur gestation restent le plus souvent monochrome. Les démarches engagées pour promouvoir les politiques locales de l'environnement ont pris beaucoup d'ampleur ces dernières années. Sous la forme de plans municipaux ou intercommunaux d'environnement, puis de chartes d'écologie urbaine, elles entendent aussi élaborer une stratégie globale. Mais elles se heurtent aux mêmes limites, géographique et catégorielle. D'autres approches connaissent les mêmes difficultés. Les "contrats de ville" qui se veulent une démarche globale de lutte contre l'exclusion urbaine et visent à réinsérer les quartiers en difficulté dans la ville, en agissant à la fois dans ces quartiers mais aussi plus largement à l'échelle de l'agglomération, touchent de nombreux domaines : action sociale, école, services publics, transports, action culturelle...mais leur articulation avec l'environnement et l'économie s'avère problématique. Les programmes locaux d'insertion par l'économique ont leur intérêt, mais ils ne traitent qu'à la marge les rapports entre le social et l'économique. On pourrait multiplier les exemples. le constat reste celui d'une multiplication de démarches horizontales mais aussi celui des limites de la transversalité que rencontrent aujourd'hui les politiques urbaines locales.

Le découpage sectoriel persistant en compartiments encore trop étanches des administrations publiques tant au niveau des collectivités locales qu'au sein des services de l'Etat, en dépit des efforts engagés et des progrès réalisés, freine l'action transversale.

L'actuelle répartition des compétences, entre l'Etat et les collectivités locales (par exemple le logement et l'urbanisme ou le logement et l'action sociale) ou entre les différents niveaux d'autorités locales (notamment en matière d'urbanisme et de transport) pose également problème. On constate aussi que l'Etat est conduit au titre de la solidarité nationale, ou pour promouvoir l'innovation, à intervenir, directement, dans le cadre de relations contractuelles, dans des domaines relevant de compétences décentralisées.

Enfin, la nécessité d'améliorer la participation des citoyens au processus de décision ne se concilie pas facilement avec le déplacement à l'échelon de l'agglomération du centre de décision commandant l'organisation de leur vie quotidienne.

Tous ces obstacles, si sérieux soient-ils, doivent pouvoir être surmontés. Il est essentiel que, prenant appui sur notre longue tradition de planification territoriale à "la française" et sur les pratiques qu'expérimentent d'ores et déjà d'assez nombreuses collectivités locales, puisse se développer cette nouvelle planification territoriale, résolument transversale et stratégique, qu'appelle le grand dessein du développement durable. Elle est seule capable de faire en sorte que la ville devienne le lieu privilégié de la conciliation dynamique entre efficacité, prudence et équité.

Une telle perspective appelle une évolution du rôle de l'Etat qui devra, notamment, mieux distinguer entre deux modes d'intervention, l'action législative et normative d'une part, l'approche de "projet" d'autre part. Un partenariat sélectif, organisé et équilibré entre l'Etat et les collectivités locales est en effet l'une des clefs du succès.

Mais cette coopération doit s'étendre à d'autres partenaires. L'allégement souhaité des investissements publics, l'amélioration attendue des services urbains, la volonté de dynamiser le développement local, la nécessité de mieux associer les entreprises à l'aménagement des aires urbaines où elles opèrent, incitent à rechercher une plus forte implication des entreprises dans le développement urbain. Si la coopération public-privé s'inscrit en France dans une longue tradition -qu'il s'agisse de la réalisation ou de l'exploitation de grands réseaux d'infrastructure, de la prestation de services publics, de montage d'opération d'aménagement urbain ou, plus récemment, de revalorisation des quartiers en difficulté- le nouveau contexte dans lequel elle doit s'inscrire ouvre, sans nul doute, de nouveaux défis qu'il faudra surmonter si l'on veut assurer la pérennité et l'efficacité de ce partenariat.

Il faut veiller enfin à ce que le renforcement du partenariat entre les acteurs institutionnels ne se fasse pas au détriment de la démocratie participative. Car la ville doit retrouver son rôle de lieu d'apprentissage des vertus civiques.

Soyons convaincus, à cet égard, que, même si les procédures que met en jeu la vie démocratique tendent à devenir de plus en plus abstraites, désincarnées, purement relationnelles, même si les moyens techniques qu'elles utilisent leur font ignorer de plus en plus la dimension territoriale, la communication sociale passe encore, de façon non négligeable, par les espaces publics de la ville. Les rues, les places, les jardins, les équipements collectifs... doivent demeurer des lieux privilégiés de la libre circulation des personnes et des idées, du brassage, de la reconnaissance mutuelle et de l'harmonisation des comportements. Un soin particulier doit donc être apporté à la conception et à la gestion de ces espaces libres, trop négligés ces dernières années. L'expérience a montré qu'en matière d'aménagement urbain, les "vides" doivent compter autant que les "pleins".

PERMETTRE A TOUS D'ACCEDER A UN LOGEMENT CONVENABLE

La situation du logement dans notre pays n'est pas dépourvue de paradoxes :

- Le parc de logements (27 millions) est très supérieur au nombre de ménages (22,1 millions). Près de 2 millions de logements sont vacants. En même temps, le nombre des exclus du logement dépasse 200.000, fortement concentrés dans les grandes métropoles.
- La pénurie de sols équipés et de logements, longtemps chronique dans nos villes, s'est irréversiblement résorbée sans que le coût d'un logement convenable soit pour autant devenu accessible aux personnes défavorisées.
- Les conditions de logement s'améliorent globalement et les français se déclarent, en forte majorité, "satisfaits ou très satisfaits de leur logement" alors qu'on évalue le nombre des mal logés à 2,2 millions et le nombre des personnes hébergées par des parents ou des amis à 2,8 millions.
- Le parc important de logements sociaux dont nous disposons accueille plus de 40 % des locataires (c'est-à-dire plus de 15 % de l'ensemble des ménages), mais il est menacé d'immobilisme, du fait de la chute de l'accession sociale et de l'insuffisance des logements intermédiaires (17 % de locataires de HLM sont installés depuis 20 ans ou plus, 38 % depuis 10 ans ou plus) et parfois détourné de sa vocation initiale (près d'un locataire sur quatre vivant en HLM dépassait en 1992 les plafonds de ressources permettant d'entrer dans un logement social). Par ses normes, sa conception et ses modalités de financement, le logement social traditionnel apparaît peu adapté à la gestion de populations en difficulté.

.../...

- Un important segment du parc locatif privé a longtemps constitué un parc social de fait. Ce parc s'est fâcheusement contracté en même temps que le parc locatif privé (50 à 70 000 logements de moins par an) dans un contexte financier défavorable aux investissements de long terme. Dans les grandes agglomérations, la création spéculative de bureaux a, ces dernières années, joué dans le même sens.
- L'offre nouvelle liée à la construction de logements représente chaque année à peine 1 % du stock. La réhabilitation des logements anciens, qui constitue aujourd'hui plus de 50 % du chiffre d'affaire du logement, aboutit dans nombre de cas à évincer les anciens habitants et à réduire encore le parc social de fait.
- L'Etat consacre chaque année près de 150 milliards de francs au logement, mais il a fallu mettre en place dans la dernière décennie un arsenal d'outils et de financements spécifiques et mobiliser l'ensemble des acteurs locaux du logement pour traiter le problème du logement des personnes défavorisées.

Donner un logement convenable à chacun est un objectif prioritaire dont le caractère primordial a été affirmé au plus haut niveau de l'Etat : la difficulté d'accès au logement mène fatalement, en effet, à l'absence de projet personnel, familial, professionnel et social, donc à l'exclusion. Elle est un drame d'envergure nationale.

Le droit au logement est explicitement inscrit, depuis plusieurs années, dans la législation française : "le droit au logement est un droit fondamental" (loi du 6 juillet 1989), "garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation" (loi du 31 mai 1990). Enfin, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 19 janvier 1995 sur la loi relative à la diversité de l'habitat, a considéré que "la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle".

Ces dispositions n'impliquent pas que l'Etat soit tenu de construire des logements pour toute la population ni, bien entendu, de fournir gratuitement un logement à quiconque le demande. Mais il lui appartient, par toutes voies possibles et appropriées, de veiller à ce que chacun ait accès à un logement convenable, en concentrant son attention et ses efforts sur les personnes défavorisées.

En l'espèce, l'Etat ne définit pas seulement les objectifs et les moyens. Il est le garant de leur mise en oeuvre. Il répond, en la matière, de la volonté déterminée de la collectivité nationale. Même si l'objectif poursuivi implique l'adhésion et l'intervention active sur le terrain des collectivités territoriales et du monde associatif.

Premier principe d'action : les personnes en difficulté ont besoin d'un domicile plus que d'un toit. Chaque soir d'hiver, elles peuvent trouver un foyer, un dortoir, un hébergement d'urgence. Mais leur vrai problème est de trouver un véritable domicile, un chez-soi où pouvoir reprendre pied dans la vie.

Pour faire face aux besoins les plus immédiats, un plan d'urgence a été établi en 1995 comportant la réalisation de 20 000 logements destinés aux plus démunis. En même temps un programme de réquisition de logements vacants détenus par des propriétaires institutionnels (administrations, banques, assurances) a été mis en oeuvre, concernant d'abord 500 puis 700 logements dans l'agglomération parisienne.

Deuxième principe d'action : c'est toute la chaîne du logement qu'il faut réactiver. La première priorité est de favoriser l'investissement privé dans le logement et de permettre à tous ceux qui veulent et peuvent sortir du parc social de laisser la place à d'autres qu'il est temps de loger.

Dans cette perspective, des réformes majeures ont été récemment mises en oeuvre par le Gouvernement pour réorienter les choix sur le moyen-long terme.

.../...

Pour favoriser l'accès à la propriété et permettre à de nombreux français qui n'en avaient plus les moyens de retrouver le chemin de l'accession, un nouveau dispositif d'aides a été mis en place à compter d'octobre 1995, sous la forme d'un prêt à taux zéro, non contingenté, accordé aux accédants dont les revenus sont inférieurs à un plafond de ressources (les trois-quarts des accédants peuvent en fait y prétendre) et remboursable sur un long délai (pouvant aller jusqu'à 17 ans). Par ailleurs, pour lever les réticences des ménages qui hésitent ou renoncent à acheter un logement par crainte du chômage, un dispositif de sécurisation adapté a été constitué.

Pour encourager l'investissement dans la pierre, d'importantes aides financières sont accordées aux propriétaires bailleurs pour la rénovation du parc privé. Pour redonner confiance aux particuliers qui ont souvent préféré, ces dernières années, les placements financiers aux investissements immobiliers, de récentes mesures fiscales constituent des signaux forts. En particulier, un nouveau mécanisme d'amortissement aligne les bailleurs sur les entrepreneurs et fait disparaître la discrimination entre le logement et les autres secteurs de l'économie.

Pour décloisonner le marché et assurer de meilleures conditions de fluidité, un abaissement des droits de mutation a été décidé afin de réduire les coûts d'un changement de résidence. Dans ce même esprit, dans le souci de trouver un compromis entre les impératifs de mixité et de justice sociale, il est envisagé d'introduire un supplément de loyer de solidarité dans les HLM. En cours d'examen par le Parlement, le dispositif prévoit que l'occupant d'un logement social dépassant d'au moins 40 % le plafond de ressources autorisé devra s'acquitter d'un supplément de loyer s'il veut conserver ce logement. Cette mesure pourrait toucher 240.000 locataires, soit environ 7 % du parc HLM.

Pour mieux maîtriser le couple "qualité-coût" des logements sociaux, un effort d'invention et d'innovation apparaît souhaitable. Un appel national à propositions a été lancé afin de rechercher la possibilité de réaliser des logements permettant d'économiser 15 à 20 % par rapport au niveau actuel sur l'ensemble "loyer + charges", tout en offrant un habitat de qualité.

Le champ des réformes nécessaires devrait s'élargir progressivement dans différentes directions : réexamen des conditions d'attribution des logements sociaux, modernisation du régime juridique des réquisitions, des copropriétés dégradées...

Troisième principe : dans un contexte marqué par la complexification sociale et la montée des incertitudes, il apparaît de bonne gestion de diversifier, autant que faire se peut, l'offre de logement en jouant sur l'ensemble de ses composantes (type, taille, localisation, mode de financement ...) pour mieux s'adapter à la diversification croissante de la demande.

Cette préoccupation passe à l'évidence par l'amélioration de la connaissance, globale et partagée avec les acteurs concernés, du fonctionnement du marché du logement à l'échelle de l'agglomération. La connaissance de l'offre comme celle de la demande sont aujourd'hui insuffisantes. On connaît très mal en particulier la population des sans-abri, le parc social de fait, les logements vacants ... Le besoin de données significatives plaide en faveur de l'élaboration d'un dispositif d'analyse cohérent et commun.

Quatrième principe : le logement vaut ce que vaut l'espace urbain dans lequel il s'insère. La dimension urbaine de la politique du logement est triplement essentielle. Elle commande la mixité du peuplement, l'implication des collectivités locales et l'intégration de la politique du logement dans une démarche globale d'agglomération, mettant la politique du logement en cohérence avec les politiques d'urbanisme et des transports urbains.

Dans le débat international ouvert sur le droit au logement, la France ne manquera pas de réaffirmer que le droit au logement doit être considéré comme l'un des droits de l'homme à valeur universelle reconnu par le droit international. Elle pourrait proposer que l'acte final du Sommet Istanbul précise que les dispositions législatives et réglementaires nationales doivent concourir à l'application de ce droit et que les dispositifs favorisant l'accès au logement doivent s'appliquer, par priorité, à quiconque est sans abri, mal logé ou généralement incapable de remplir toutes les conditions liées au droit au logement, tout en veillant à éviter que ne s'instaurent deux formes de droit au logement, un droit ordinaire et un droit minimal, "le droit à un toit".

CONJURER LE RISQUE DE RUPTURE SOCIALE : LE DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN ET LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Nos villes ne doivent pas être des lieux d'exclusion. Notre société urbaine ne doit pas devenir une société de ségrégation. Tels sont les défis que s'efforce de relever une politique nationale originale, qui s'est progressivement développée depuis 20 ans et qui fait l'objet, à travers les alternances politiques, d'un large d'un consensus.

Cette politique "de la ville et du développement social urbain" entend faire respecter les valeurs républicaines sur l'ensemble du territoire. Elle met en oeuvre tous les moyens possibles pour conjurer le risque de rupture sociale et redonner à tous les citoyens la possibilité et le goût de vivre ensemble.

Impulsée par l'Etat, elle s'appuie résolument sur les collectivités locales et l'ensemble des acteurs de terrain. Partenariale, elle se veut aussi transversale et met en oeuvre des actions intégrées et globales visant à réinsérer les populations défavorisées dans la vie de la cité et à transformer les quartiers, aujourd'hui difficiles, en quartiers comme les autres.

Dans le cadre d'un "pacte de relance pour la ville", qui se veut à la fois un programme d'ensemble et une démarche collective, le gouvernement français vient de donner une nouvelle impulsion à cette politique et de la doter de nouveaux moyens.

Cette politique repose sur cinq lignes d'action indissociables.

D'abord améliorer, significativement, les services au public dans les quartiers défavorisés. L'Etat, directement responsable de nombre de ces services et notamment de l'école, de la police, de la justice, doit veiller à ce que tous les quartiers, quels qu'ils soient, puissent être équitablement pourvus et desservis. Certains de ces services doivent être renforcés et adaptés pour répondre aux besoins spécifiques des populations des quartiers en difficulté.

En second lieu, renforcer le lien social. Pour lutter contre l'affaiblissement de ce lien social et de la responsabilité parentale, et tenter de résorber le déficit de citoyenneté que connaissent plus particulièrement ces quartiers, l'Etat et les collectivités locales soutiennent les initiatives des associations locales, mettent en place des instances de quartier permettant aux habitants de mieux prendre en charge leur vie collective, favorisent la mixité sociale. C'est ainsi que 10.000 jeunes gens effectuant leur service national sont mis, sur place, au service de la population, dans les écoles, les associations, les services publics. Autre exemple, chaque été, des vacances actives sont organisées au profit de 500.000 jeunes de 13 à 18 ans fragilisés socialement ainsi que de jeunes majeurs incarcérés.

Troisième axe d'intervention, auquel le gouvernement vient de conférer un caractère résolument prioritaire : développer l'activité économique dans ces quartiers. A cette fin, il a été décidé d'établir dans une trentaine de sites particulièrement défavorisés, des "zones franches", sans impôt ni cotisation sociale pour l'ensemble des acteurs économiques.

L'Etat s'est en outre engagé à subventionner, à hauteur de 55 %, 100.000 emplois non marchands, proposés sur une durée de 5 ans aux jeunes de 18 à 25 ans afin de favoriser leur insertion économique tout en répondant à des besoins de services de proximité.

L'implantation ou le réaménagement de commerces au coeur de ces quartiers doit faire également l'objet de mesures et d'aides spécifiques.

La réhabilitation des logements et l'amélioration du cadre de vie constituent la quatrième ligne d'action à laquelle s'attachent, de longue date, les pouvoirs publics dans ces quartiers. Un nouvel élan vient de lui être donné dans une triple perspective : améliorer significativement l'habitat, qu'il s'agisse de logements sociaux ou de propriétés dégradées en favorisant le brassage social; élever significativement le taux de gardiennage dans les logements sociaux (un gardien pour 100 logements), favoriser, dans une douzaine de quartiers particulièrement dégradés, des réaménagements urbains de grande ampleur associés à un effort intense de développement économique ("grands projets urbains").

Cinquième axe d'intervention prioritaire, la lutte contre l'insécurité urbaine et la prévention de la délinquance. La paix de nos villes est affectée par la montée du sentiment d'insécurité, la banalisation de la petite délinquance, le développement de l'usage des drogues. Pour faire face à ces problèmes, les pouvoirs publics développent, de longue date, une stratégie globale originale alliant prévention, répression et solidarité et s'appuyant sur un partenariat actif de tous les acteurs urbains directement impliqués : juges, policiers, travailleurs sociaux, enseignants, responsables de l'ordre public, élus locaux, militants associatifs. La sécurité est désormais considérée comme un bien public, véritablement coproduit par un travail interdisciplinaire, pragmatique, coordonné, fondé sur l'observation et le dialogue, mobilisant tous ceux qui, sur le terrain, ont l'expérience de processus locaux d'autorégulation.

La spécificité de la politique de la ville et du développement social urbain tient également aux méthodes qui la caractérisent.

D'abord, une géographie prioritaire permettant d'identifier les sites cumulant des handicaps et de graduer les effets de discrimination positive dont ils doivent bénéficier. 1.300 quartiers habités par près de trois millions de personnes ont ainsi été recensés sur l'ensemble du territoire national parmi lesquels 700 ont été définis comme "zones urbaines sensibles". Parmi ces zones urbaines sensibles, sont définies des zones de redynamisation urbaine au nombre de 350, où l'accent est mis sur les mesures de nature économique. C'est au sein de ces zones que seront choisies la trentaine de zones franches éligibles à un dispositif complet d'exonérations fiscales et sociales.

Ensuite un double dispositif de solidarité financière. A l'échelon national, l'Etat attribue une dotation budgétaire particulière (dotation de solidarité urbaine) aux communes connaissant les plus grandes difficultés. Au sein de la région Ile de France, les ressources fiscales propres des collectivités locales sont péréquées au sein d'un fonds de solidarité.

Cette politique se concrétise, pour l'essentiel, par plusieurs centaines de contrats territoriaux, pluriannuels, dont le champ d'application peut-être soit un quartier, soit une ville toute entière (214 contrats de ville sont en cours d'exécution). Ces contrats ne mettent pas seulement en cohérence différents dispositifs techniques. Ils ont pour objet de promouvoir une véritable démarche de projet qui, du diagnostic préalable au programme d'action, constitue une véritable stratégie de revitalisation et de réinsertion des quartiers en difficulté. Ils mobilisent tous les partenaires concernés dans une dynamique évolutive leur permettent de s'adapter à la réalité du terrain.

D'autres outils ont été créés pour répondre à la diversité des besoins, notamment pour mettre en oeuvre les "grands projets urbains". Il n'est pas exagéré de dire qu'à travers la politique de la ville et du développement social urbain s'expérimentent des approches novatrices, de nouveaux métiers, de nouveaux modes de prestations de services (maisons de la justice, par exemple permettant de développer la médiation et de rapprocher l'appareil de justice du justiciable), en fait un nouveau modèle d'action administrative et un réaménagement des rapports entre l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires.

Si beaucoup reste à faire en la matière, le rôle pionnier de cette politique et les résultats qu'elle a obtenus ont suscité un intérêt certain sur la scène internationale. Un réseau d'échange d'expérience et de savoir-faire sur les quartiers en crise fonctionne depuis près de dix ans au sein de l'Union Européenne. De même, notre pays contribue à l'activité du Forum européen des collectivités locales pour la sécurité urbaine et du Centre international de prévention de la criminalité de Montréal qui jouent, l'un et l'autre, un rôle moteur dans la coopération entre les villes en ce domaine.

PROMOUVOIR LE ROLE DE LA FEMME DANS LA CITE

En matière de politique urbaine, les orientations pour l'avenir s'adressent aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Les deux genres sont également indispensables au développement d'une vie urbaine équilibrée.

Cependant la situation spécifique de nombre de citadines implique que dans un souci de parité et d'égalité, on veuille promouvoir le rôle de la femme dans la cité, la faire accéder à la plénitude de ses droits, et rechercher une évolution plus favorable aux femmes dans les domaines de l'habitat, du cadre de vie et des services urbains. Les femmes, en effet, souffrent plus que les hommes des inconvénients qui s'attachent à la conception défectueuse de certains logements et des dysfonctionnement qui résultent d'un mauvais choix d'urbanisme.

Outre les conséquences fonctionnelles directes de ces déficiences et de ces lacunes, les femmes sont aussi, et peut-être surtout, victimes des effets ségrégatifs qu'elles engendrent. Elles ressentent très cruellement, par exemple, l'enclavement, l'enfermement qui peut résulter de la localisation excentrée de certains types d'habitat.

L'évolution des modes de vie, le développement du travail féminin (42% de femmes dans la population active), l'accroissement du nombre de familles monoparentales (sur les 10 millions de mères de famille vivant en ville, on compte un million de femmes seules), le vieillissement de la population (56 % des femmes de plus de 75 ans vivent seules en ville), le développement de la pauvreté et de l'exclusion (un million de femmes isolées en charge d'enfants ne disposent que d'un revenu inférieur de moitié au revenu médian), ne peuvent d'ailleurs que renforcer l'ampleur et l'acuité de ces désagréments. Il y a donc bien lieu d'effacer ces handicaps, d'agir pour les femmes en résorbant ces décalages et en adaptant l'habitat et l'urbanisme à leurs légitimes aspirations.

Mais il est une deuxième raison, moins évidente sans doute mais non moins importante, de s'intéresser au rôle des femmes dans la cité. Parce qu'elles sont particulièrement attentives aux valeurs humaines et au fonctionnement concret des choses, parce qu'elles préfèrent les solutions alternatives aux rapports de force, les femmes portent en effet, un autre regard sur la ville, sur les conditions de sa planification, de sa gestion. Elles peuvent ainsi les enrichir, leur apporter de nouvelles dimensions et un meilleur équilibre. Or ce potentiel de contribution des femmes à l'amélioration des logements comme à celle des formes urbaines n'a pas été suffisamment mobilisé. Il est donc grand temps de travailler, non seulement pour les femmes, mais aussi, et même surtout, avec les femmes, pour le plus grand profit de tous les habitants.

Mobiliser plus efficacement ce potentiel, si mal exploité, de créativité sociale et culturelle, de savoir-faire et d'expérience que détiennent les femmes implique d'abord qu'on favorise la participation active et volontariste de femmes directement concernées par un projet collectif concret.

Dans les quartiers en difficulté par exemple, des habitantes qui incarnent par leur itinéraire personnel une démarche réussie d'insertion sociale ou professionnelle ont été utilement chargées de conseiller les familles, de faciliter leurs relations avec les administrations, l'école.... L'expérience montre que ces "femmes relais" jouent un rôle déterminant pour renforcer le lien social, restaurer l'autorité parentale, mieux impliquer les habitants dans les décisions qui conditionnent le cadre de leur vie quotidienne.

Mais il paraît non moins essentiel, pour accélérer l'évolution des structures et faire entrer leurs conceptions dans les faits, que les femmes, outre les initiatives dans lesquelles elles s'engagent au plan local, puissent accéder, beaucoup plus nombreuses, à de vraies responsabilités aussi bien dans la vie publique et politique que dans les milieux professionnels du développement urbain.

PROTEGER ET VALORISER LE PATRIMOINE BÂTI

Le patrimoine architectural et urbain n'est pas qu'une mémoire collective. C'est aussi aujourd'hui, tout à la fois, dans notre pays, un enjeu social et une réalité économique tangible, qui prend d'autant plus d'importance que les villes, souvent envahies par des constructions répétitives et monotones, sont menacées d'uniformisation.

Le concept de patrimoine a beaucoup évolué en quelques décennies. Ce fut d'abord le souci du respect et de la conservation des grands ouvrages d'autrefois, la prise de conscience de la valeur cognitive et émotionnelle des "chefs d'oeuvre en péril". Mais, bien vite, on s'est rendu compte que le regard sur le passé n'avait de sens que dans une perspective d'avenir. On a compris que le patrimoine architectural et urbain ne devait pas être momifié, réduit à l'état de vestige historique et que, loin d'en faire l'objet d'un culte nostalgique ou un gadget culturel, on devait le mettre en mesure d'être réinvesti par la vie.

Le champ de la protection a lui-même connu une extension spectaculaire, dans trois dimensions. D'abord du monument isolé à des ensembles urbains, plus ou moins vastes et complexes, jusqu'au paysage. En second lieu vers des éléments de plus en plus récents, ayant valeur symbolique pour la société d'aujourd'hui (comme les patrimoines industriels, ethnologiques, l'architecture du XXème siècle, les ouvrages d'art...). Enfin dans le sens d'une attention croissante portée à l'environnement immédiat des constructions protégées, au contexte urbain dans lequel elles s'insèrent.

Ces évolutions se caractérisent par la globalisation croissante de l'approche de protection, qui tend à l'intégration des politiques patrimoniales dans les politiques d'aménagement. La protection devient l'une des composantes culturelles de l'aménagement et l'un des moyens privilégiés de valorisation des villes et des territoires. Les frontières entre les politiques sectorielles s'effacent au profit de conceptions qui privilégient la complexité et la diversité.

La notion de "conservation intégrée" forgée depuis vingt ans par le Conseil de l'Europe et incluse dans la convention de Grenade met bien l'accent sur cette nécessité d'intégrer le patrimoine ancien dans la vie et dans la planification contemporaines.

La conservation intégrée est une véritable dialectique qui concilie la volonté de protection et les exigences de l'aménagement par le moyen d'instruments juridiques, administratifs, financiers et techniques permettant de répondre à la difficulté des questions posées.

.../...

La France, s'est dotée, de longue date et progressivement, d'une panoplie législative et réglementaire donnant à l'Etat les moyens d'intervenir et définissant le rôle et les compétences de chacun de ses partenaires. Pour mettre en oeuvre ces dispositions, en suivre l'application, informer toutes les parties prenantes, travailler en étroite relation avec les collectivités locales qui ont, depuis la décentralisation, la responsabilité de l'urbanisme, une administration et des commissions spécifiques ont été mises en place, à l'échelon central comme au niveau territorial.

C'est grâce à ces structures assurant à la fois des missions de conception, d'exécution et de contrôle, mais aussi d'animation, de sensibilisation et de conseil, intervenant dans la double dimension culturelle et économique, que les politiques de protection développées dans notre pays ont pu démontrer leur efficacité. C'est sur ce dispositif que la France fonde la renommée qu'elle a acquise en matière de préservation de son patrimoine architectural et urbain.

L'ensemble de la politique française en matière de patrimoine s'appuie sur quelques grandes lois :

- les monuments historiques : loi du 31 décembre 1913 modifiée en 1943 pour étendre la protection aux abords, dans un rayon de 500 mètres. Deux degrés de protection sont instaurés, le classement et l'inscription. Aujourd'hui, en France, 13.000 bâtiments sont classés et 23.000 sont inscrits au titre des monuments historiques. Cette loi permet la reconnaissance et la conservation, par la collectivité nationale, des éléments les plus importants du patrimoine sans en empêcher la jouissance par leur propriétaire.
- les sites et les paysages : loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Aujourd'hui, au delà de la protection de ces espaces, de leur inscription ou de leur classement (5.000 sites inscrits pour 2.600 classés), on se préoccupe de leur place dans l'aménagement des territoires et des conditions de leur gestion.
- les ensembles urbains nécessitant une protection : loi du 4 août 1962 permettant la création des secteurs sauvegardés, à laquelle est attaché le nom d'André Malraux. Ces dispositions permettent la délimitation d'un périmètre au sein duquel les bâtiments seront restaurés plutôt que détruits. Elles prévoient des déductions fiscales spécifiques pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux et le recours à toutes les procédures en vigueur d'aide à la mise à niveau de confort du parc de logements anciens. Il existe aujourd'hui 88 secteurs sauvegardés couvrant plus de 5.000 hectares de quartiers historiques, dans lesquels vivent plus de 800.000 habitants.
- les ensembles urbains nécessitant une gestion fine : loi du 7 janvier 1983 portant décentralisation de l'urbanisme, qui crée notamment les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU).
- le paysage : loi du 8 janvier 1993 qui notamment étend à l'ensemble du paysage la procédure des ZPPAU limitée, à l'origine, au patrimoine urbain, en créant la ZPPAUP, zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. 186 de ces zones sont en place. Environ 600 sont à l'étude.

PREVENIR ET GERER LES RISQUES MAJEURS

Les catastrophes peuvent frapper n'importe où, mais l'histoire des villes en est particulièrement riche. Les risques majeurs doivent même être rangés parmi les données les plus significatives du devenir des villes. Car la spécificité du phénomène urbain transforme le contenu même des risques et par conséquent leur gestion. La ville, en effet, est particulièrement vulnérable parce qu'elle forme un système complexe constitué d'ensembles très interdépendants reliés par des réseaux fragiles. Point d'accumulation de peuplement et d'activités, elle concentre les dangers potentiels et peut en aggraver les effets. Elle est enfin le lieu d'une forte exigence de sûreté.

La diversité des situations auxquelles elle est confrontée, en métropole comme dans les départements et territoires d'Outre-Mer, a conduit la France à s'engager dans une politique ambitieuse de prévention des risques naturels et technologiques. La richesse des expériences réalisées depuis vingt cinq ans, les acquis techniques qui en résultent, l'intérêt des réglementations mises en oeuvre, font de notre pays, en la matière, une référence reconnue. C'est ainsi par exemple que, dans le cadre de la révision de la "Directive Sévésco", relative aux risques liés aux établissements industriels, l'accord auquel sont parvenus les Ministres de l'Environnement des pays de l'Union Européenne en juin 1995, s'inspire largement de la réglementation française.

.../...

Des études ont été réalisées dans quelques villes pour procéder à un inventaire exhaustif des risques et de leurs interactions, et tenter de cerner ainsi la vulnérabilité globale de l'agglomération. De même plusieurs collectivités locales se sont dotées de structures de concertation informelles regroupant les nombreux services concernés et parfois d'une "cellule de prévention des risques" plus formalisée. Mais l'approche sectorielle, par catégorie de risque, reste la plus fréquente.

La prévention des risques urbains liés à des phénomènes naturels s'est, dans un premier temps, focalisée sur deux types de sites. En montagne, les zones menacées par les avalanches. Dans les vallées fluviales, les zones inondables. Au début des années soixante, des périmètres délimitant les zones exposées à des risques naturels importants ont été introduits dans le code de l'urbanisme. Mais le dispositif le plus notable intervenu dans ce domaine résulte, en 1982, de la loi dite "d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles".

Fondé sur la solidarité nationale, le système ainsi créé repose sur la couverture du risque par l'assurance. Il instaure la perception d'une prime additionnelle sur tout contrat d'assurance de biens, qu'ils soient ou non exposés à un risque. Les assureurs encaissent cette prime et indemnisent. L'Etat garantit l'équilibre du système et joue un rôle décisif dans sa mise en oeuvre. C'est lui qui détermine le risque, fixe le taux des primes et les franchises. C'est lui qui décide des périmètres dits "de catastrophe naturelle". C'est à lui enfin que revient, pour éviter que l'indemnisation ne décourage les comportements préventifs, l'élaboration d'une cartographie des zones à risques, sous la forme de "plans d'exposition aux risques" (PER) véritable contrepartie de l'indemnisation. Nécessitant des investigations lourdes, imposant des servitudes très contraignantes, leur élaboration, mal reliée à celle des documents d'urbanisme, s'est avérée difficile, notamment dans les grandes agglomérations.

Les difficultés constatées ont conduit le gouvernement à faire adopter, en janvier 1995, une nouvelle loi, prévoyant la réalisation de plans de prévention des risques (PPR), modulables et adaptables au contexte local. Cette procédure plus souple devrait couvrir tous les secteurs soumis à des risques importants pour les personnes, soit environ 1500 zones sur l'ensemble du territoire national. Ces nouvelles mesures impliquent un profond changement d'attitude. C'est désormais l'habitant, sa sécurité, qui sont pris en compte et non plus le seul risque économique. On cherche à modifier les comportements, à responsabiliser, à informer, à adapter la règle aux situations locales. Tout en s'appuyant sur les acquis techniques, l'approche se renouvelle. Elle se veut globale, au niveau de la ville tout entière, négociée avec l'ensemble des partenaires.

La prévention des risques urbains liés à des installations industrielles a donné lieu, dès 1976, à la législation sur les "installations classées", née de la volonté de maîtriser l'urbanisation autour des sites industriels à risque, de protéger l'environnement et de lutter contre les nuisances. Ce dispositif a été renforcé en 1987 par une loi sur la prévention des risques majeurs. Les contraintes édictées ne s'appliquent plus aux seuls industriels, mais également aux acteurs de l'urbanisation. L'application de ces nouvelles dispositions s'est avérée difficile.

Si, par exemple, les modalités d'instauration de servitudes d'utilité publique à la charge financière de l'industriel sont bien inscrites dans la loi de 1976, la loi de 1987, elle, ne précise pas les modalités de prise en charge des coûts financiers afférents à l'éloignement des populations situées dans le périmètre de protection. De plus, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux seules créations de nouveaux établissements, ce qui en limite singulièrement la portée.

Très strictes, les mesures relatives à la sécurité des installations nucléaires remontent à 1963. En 1987, elles ont été complétées, afin que sur chaque site répertorié soit élaboré un plan particulier d'intervention impliquant fortement, à titre préventif, les habitants et les autorités locales. Ces plans prévoient notamment l'organisation des secours et la définition des contre-mesures visant à limiter les conséquences des accidents éventuels sur les populations avoisinantes.

.../...

L'information préalable, la simulation visent ainsi à éviter les désordres liés à un comportement inadapté du public.

Au delà de la règle et de la technique (cartographie des risques visant à mieux maîtriser l'urbanisation, réglementation sélective et modulée), le partenariat (dans le domaine de l'indemnisation comme dans la négociation des contraintes à imposer), la responsabilisation (des autorités locales comme des habitants et des entreprises), l'émergence d'une "culture du risque" devraient permettre de faire progressivement évoluer cette politique, dans les prochaines années, vers "l'acceptation sociale du risque", clé de toute prévention efficace.

INTENSIFIER LA COOPERATION INTERNATIONALE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT URBAIN

L'action internationale de la France dans le domaine du développement urbain est originale à plus d'un titre. Reposant sur les liens privilégiés établis de longue date avec les pays devenus indépendants puis progressivement élargis à tous les pays en développement, fondée d'autre part sur l'expérience et le savoir-faire reconnus de notre pays en matière de villes, elle figure parmi celles jugées les plus dignes d'intérêt par les milieux internationaux d'aide au développement.

A la fois culturelle et institutionnelle, économique et financière, scientifique et technique, elle mobilise fortement les pouvoirs publics qui y consacrent des moyens substantiels (10 milliards de francs au cours des cinq dernières années). Les acteurs non gouvernementaux y prennent une part croissante. Les associations de solidarité internationales, qui ont longtemps consacré l'essentiel de leurs efforts aux populations rurales, adaptent progressivement leurs nouvelles stratégies aux attentes des populations urbaines. Les collectivités locales ont commencé dès 1984, lorsque les lois de décentralisation les ont autorisé à le faire, à développer des relations directes avec des villes des pays en développement. Des réseaux thématiques se sont constitués. Ces actions de coopération décentralisée sont considérées par nos partenaires étrangers comme remarquablement performantes. Les compétences mobilisées par les collectivités locales françaises sont unanimement appréciées. Enfin les entreprises françaises jouent un rôle non négligeable, notamment dans les domaines de la construction, de la gestion des services publics urbains et plus particulièrement dans la distribution de l'eau. Elles entraînent dans leur sillage les investissements du secteur bancaire français et développent de nouveaux montages juridico-financiers facilitant, dans un environnement international de plus en plus difficile, le financement et la réalisation d'équipements.

Autre caractéristique spécifique de l'action internationale de la France dans le domaine du développement urbain : elle a toujours ajouté une forte composante de recherche et de formation à l'engagement de programmes opérationnels en veillant à leur valorisation réciproque. Cette volonté de mieux connaître se traduit par un effort ambitieux et structuré de recherche urbaine sur les villes en développement, s'appuyant sur un réseau diversifié de chercheurs, de laboratoires spécialisés et de centres de documentation.

Notre pays apporte en outre une aide significative à des échanges d'expériences, à des actions de formation ainsi qu'à un réseau d'écoles professionnelles ancrées, en Afrique comme en Asie, dans les réalités locales.

Longtemps axée sur le développement planifié des villes puis sur la production d'un "habitat à faible coût", notre politique de coopération urbaine s'est adaptée à l'évolution de la situation des pays en développement. Confrontés à une crise économique et financière durable, la plupart d'entre eux ne sont plus en mesure de faire face aux charges qu'induit l'accélération du mouvement d'urbanisation. Ils doivent, dans ce contexte, favoriser la décentralisation du financement et de la gestion des villes, renforcer l'autonomie d'exploitation des services urbains marchands et soutenir la production privée de logements.

.../...

C'est dans cette perspective qu'ont été redéfinis, au début des années 90, les deux grands axes stratégiques de l'offre de coopération française. D'abord, mettre la politique urbaine, appuyée sur une politique d'aménagement du territoire, au coeur de la relance économique et du processus de développement. Permettre ensuite à tous les citoyens d'accéder réellement aux aménités urbaines.

Le premier axe passe par une assistance à des politiques urbaines nationales renforçant l'articulation entre l'urbain et l'économie et comportant notamment une décentralisation des compétences et des ressources. Il appelle aussi la mobilisation du potentiel local et le soutien, à travers les organisations non gouvernementales, d'une dynamique associant les communautés de base. Le second axe, qui témoigne d'une ambition nouvelle, implique notamment la cohérence locale des démarches engagées en matière de logement, de santé, d'environnement, d'éducation et de sécurité.

La valorisation de ces différents modes de coopération nécessite un renforcement significatif, d'ailleurs largement engagé, de la coordination de notre propre action avec celle des bailleurs de fonds multilatéraux, par le biais de cofinancements ponctuels d'opérations ou dans le cadre de programmes conjoints de grande ampleur, comme le Programme de Développement Municipal pour l'Afrique de l'Ouest. Elle implique de même, sans remettre en cause les compétences communautaires, davantage de réflexions partagées, au sein de l'Union Européenne, sur le thème de la coopération urbaine, ainsi que la mise en oeuvre de programmes européens spécifiques comme par exemple, les programmes TACIS (destiné à aider l'évolution des villes des pays en transition) et MED-URBS (favorisant les relations de coopération décentralisée entre les villes européennes et les villes des autres pays du bassin méditerranéen).

**LE DISPOSITIF CONSTITUE POUR PREPARER
LES CONTRIBUTIONS FRANCAISES**

LE DISPOSITIF NATIONAL INTERPARTENAIRES

Répondant à la demande des Nations-Unies, notre pays a constitué un dispositif national permettant de mobiliser l'ensemble des partenaires concernés : administrations centrales, élus locaux, milieux professionnels, responsables du secteur associatif ...

Ce dispositif ne se présente pas, comme dans d'autres pays, sous la forme d'une instance unique réunissant l'ensemble des partenaires. La vaste étendue du champ couvert par le sommet d'Istanbul aurait conduit, dans une telle configuration, à une assemblée pléthorique, donc inefficace, ou à une sélection subjective, donc critiquable. Pour éviter ce double écueil, c'est un dispositif en réseau qui a été mis en place.

Un groupe interministériel de pilotage constitué en juillet 1994 au sein duquel sont représentés les directions d'administration centrale les plus directement concernées ainsi que quelques uns des organismes qui oeuvrent en partenariat avec l'Etat sur les thèmes du Sommet, est la véritable cheville ouvrière du dispositif national. Il siège régulièrement, sous la présidence du coordonnateur national, au rythme d'une réunion par mois, pour échanger toutes informations et prendre toutes dispositions nécessaires au bon déroulement de l'élaboration des contributions nationales à Habitat II.

Composition du groupe interministériel de pilotage :

Ministère de la Justice (Bureau de la Coopération - Sous-Direction des Affaires Criminelles - Bureau des Méthodes de l'Action Educative),

Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme (Direction des Affaires Economiques et Internationales - Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme - Direction des Transports Terrestres - Direction de l'Habitat et de la Construction),

Ministère des Affaires Étrangères (Direction des Nations-Unies et des Organisations Internationales - Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques),

Ministère de la Coopération (Direction du Développement),

Ministère de l'Intérieur (Direction Générale de la Police Nationale),

Ministère de l'Économie et des Finances (Direction du Trésor - Commissariat Général du Plan),

Ministère de l'Environnement (Service des Affaires Internationales - Direction de la Nature et des Paysages),

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale - Délégation Interministérielle à la Ville),

ISTED,

Caisse des Dépôts et Consignations.

Participent en outre à ce groupe des personnalités chargées de thèmes transversaux ("la place des femmes dans la politique urbaine") ou de tâches horizontales (programme d'indicateurs, actions de communication, valorisation du savoir-faire français à Istanbul).

Les associations nationales d'élus locaux, les organismes de recherche, les associations de professionnels de l'urbanisme et de l'habitat, des responsables du secteur privé, qu'ils soient donneurs d'ordre ou prestataires et différentes ONG et associations opérant dans le domaine ont été corrélativement invitées à conduire des réflexions autonomes débouchant soit sur le groupe interministériel de pilotage, soit sur les réseaux internationaux dont relève chacun des ces partenaires. Tout au long du processus préparatoire, des informations, des avis et des propositions ont pu être ainsi utilement échangés. Ce dispositif a permis de mobiliser, de sensibiliser et d'associer, comme il était souhaitable, le plus grand nombre de partenaires.

Outre leur participation à l'élaboration des contributions nationales, nombre d'entre eux ont établi, à leur initiative et sous leur seule responsabilité, des déclarations ou des contributions qui leur sont propres. Ils ont également organisé des rencontres thématiques préparatoires à Habitat II.

Parmi les rencontres ayant revêtu une dimension internationale, il faut citer : la semaine des villes du Sud (Paris - septembre 1995), la biennale des urbanistes d'Europe (Lyon décembre 1995), le Forum sur la sécurité urbaine (Saint denis de la Réunion, décembre 1995), les rencontres Nantes Ecopolis (Nantes - janvier 1996), le séminaire pour les plans d'action nationaux pour "Habitat II" des pays d'Afrique francophone (Bamako - mai 1996)

CONTRIBUTIONS SPECIFIQUES AU FONCTIONNEMENT DU SECRETARIAT MIS EN PLACE PAR L'ONU POUR LA PREPARATION DE "HABITAT II".

Le Gouvernement français a répondu à la demande de concours adressée par le Secrétariat des Nations Unies à l'ensemble des pays développés :

- en mettant à la disposition du Secrétariat constitué pour la préparation de la conférence "Habitat II" un expert opérationnel travaillant au sein même de ce Secrétariat, au siège du centre des Nations Unies pour les établissements humains à Nairobi. Il est plus spécialement chargé d'appuyer les activités préparatoires à "Habitat II" dans les pays africains. Evaluée sur un an et demi, cette contribution spécifique du gouvernement français à "Habitat II" peut être estimée à un million de francs.
- par une subvention exceptionnelle allouée au CNUEH, dès l'exercice 1995, au titre de la préparation de "Habitat II", en vue notamment de favoriser la participation des pays africains à la conférence.

UNE FORTE DYNAMIQUE EUROPEENNE AUTOUR DE HABITAT II.

La politique de l'habitat et la politique urbaine ne relèvent pas de la compétence de la communauté européenne, même si celle-ci a directement contribué, depuis des années à la mise en oeuvre de programmes de développement urbain conçus au niveau national ou régional, notamment à travers les cadres communautaires d'appui, par un soutien des fonds structurels à des actions novatrices (projets pilotes et réseaux de coopération à partir de l'article 10 du Feder ...) et depuis peu, par le moyen de l'initiative communautaire Urban (qui bénéficie à des opérations de revitalisation de quartiers urbains en crise).

La commission européenne ne revendique pas un statut de pleine participation à Habitat II. Elle siègera à Istanbul sous le statut d'observateur qui lui est normalement reconnue par l'O.N.U.

.../...

Cependant la préparation de Habitat II a été l'occasion d'une intense concertation entre les coordonnateurs nationaux des pays membres de l'Union Européenne.

Engagée sous la présidence française au printemps 1995, cette concertation s'est régulièrement poursuivie, sous la présidence espagnole puis italienne, conformément aux dispositions d'un protocole adopté, d'un commun accord, le 5 mai 1995, en vue de définir les modalités d'une concertation permanente tout au long des travaux préparatoires.

Bien préparée par des réunions périodiques (huit réunions tenues en une année), cette concertation a été particulièrement intense et systématique pendant les sessions du comité mondial préparatoire à Habitat II. Ces séances de travail ont permis de définir, tant à Nairobi qu'à New-York, des positions harmonisées.

La volonté partagée des délégations européennes de faire avancer le processus quelles que soient les difficultés rencontrées et d'assurer, en toutes circonstances, le portage des positions communes, même sur des sujets difficiles ou très techniques, a porté ses fruits. L'Union Européenne est le seul groupe de pays qui ait présenté des amendements en due forme sur l'intégralité des documents soumis à discussion par le Secrétariat des Nations-Unies. Elle est apparue, dans le cours des débats, comme un interlocuteur de premier plan s'exprimant d'une seule voix, par le canal de sa présidence. Les résultats sont d'ailleurs probants et tous les thèmes défendus par les européens ont pu trouver une traduction honorable.

Le succès de cette dynamique participative ne procède pas seulement d'une adhésion délibérée des quinze coordonnateurs nationaux. Elle résulte aussi d'un facteur implicite : la spécificité de la ville européenne, qui fonde leur expérience et leurs convictions. C'est parce que leurs villes ont en commun quelques caractéristiques essentielles que sont la démocratie locale, la densité, la mixité, le rôle des espaces publics, l'importance et l'ancienneté du patrimoine existant, que les responsables européens ont pu développer une ligne d'action homogène qu'ils entendent bien promouvoir jusqu'à Istanbul.

UNE CONCERTATION ACTIVE AVEC LES PAYS FRANCOPHONES

A l'occasion de chacun des trois Prepcom, ou des réunions du Conseil de la francophonie, des réunions de concertation ont eu lieu pour échanger, dans la perspective de "Habitat II" des informations entre les coordonnateurs nationaux, pour s'informer mutuellement des problèmes spécifiques auxquels sont affrontés les différents pays et, bien entendu, pour veiller au respect des obligations des Nations Unies en matière d'utilisation de la langue française.

Les pays francophones sont convenus de poursuivre cette concertation pour mieux maîtriser et faire circuler l'information urbaine et dynamiser les échanges d'expérience.

VALORISATION DU SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS A ISTANBUL

Parce que le sommet d'Istanbul va constituer une opportunité exceptionnelle de nouer des liens avec les prescripteurs des politiques urbaines (décideurs politiques à tous échelons territoriaux, hauts fonctionnaires nationaux et internationaux), les représentants des grands bailleurs de fonds (Banque Mondiale, BERD, AID, Programmes des Nations Unies), des personnalités qualifiées (experts, leaders d'opinion, journalistes...) et de nombreux responsables du secteur économique et du monde associatif, les autorités françaises ont pris l'initiative d'organiser, pendant la durée de la conférence, au Consulat de France, très proche du lieu des réunions officielles, plusieurs manifestations permettant de faire valoir le savoir-faire français en matière de services urbains et de gestion des agglomérations. Le programme de cette "quinzaine de la technique urbaine française" à Istanbul, a été établi en liaison avec les grandes entreprises.

.../...

LES MANIFESTATIONS CULTURELLES ET LES SÉMINAIRES TECHNIQUES
D'INITIATIVE FRANÇAISE DEVANT ACCOMPAGNER
LE SOMMET DES VILLES

Il s'agit de marquer, par diverses manifestations d'ordre culturel et technique, la présence française à Istanbul lors du Sommet Mondial des Villes organisé par l'ONU.

Le programme comporte :

- une exposition commerciale en direction des milieux économiques turcs (FRANSA 96) ;
- des entretiens techniques à destination des maires, des experts et des représentants d'Etat présents pour le Sommet ;
- des événements d'ordre culturel comprenant concerts, projection de films, rencontre sportive, expositions artistiques...

Par ailleurs, le World Trade Center organise une foire exposition internationale. Les entreprises françaises qui le souhaitent y participeront sous diverses formes, sachant qu'il n'y aura pas de pavillon national.

1) L'EXPOSITION COMMERCIALE FRANSA 96 ET LA CONFÉRENCE
"L'EAU EN ZONE SENSIBLE"

Le CFME organise une exposition à Istanbul du 25 au 29 mai 1995. Cette manifestation dénommée FRANSA 96 a un caractère commercial ; elle n'est pas ouverte au grand public.

Elle se tiendra à TUYAP (à proximité du site du Sommet) et vise spécifiquement le marché et les partenaires turcs dans tous les secteurs d'activités.

Dans ce cadre, une conférence sur le thème de "L'eau en zone sensible" se tiendra le 28 mai. Elle permettra à des entreprises françaises présentes à cette exposition de valoriser leurs compétences dans les domaines de l'environnement et de la gestion des services tant auprès des milieux économiques turcs qu'auprès des publics des deux forums internationaux d'HABITAT II qui se tiendront à cette période, celui des maires et celui du secteur privé.

2) LES SEMINAIRES TECHNIQUES AU CONSULAT DE FRANCE

OBJECTIFS

Il s'agit de présenter et de valoriser l'expérience et le savoir faire français en matière de politique de la ville et de l'habitat en France et dans le monde, dans le cadre de la Conférence Mondiale de l'ONU - HABITAT II.

LES ENTRETIENS DE TAKSIM

(au Consulat général de France/IEFI)

SUR INVITATION*

• **Jeu**di 30 mai

"L'art, la ville, le citoyen" (16h - 18h)
Débat organisé par l'AFAA (Association française d'action artistique) avec la collaboration de la FNCC (Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture)

L'action culturelle et artistique menée par des créateurs dans les quartiers, de plus en plus appuyée par l'engagement des mairies et des diverses collectivités locales, n'est-elle pas aujourd'hui un des premiers moyens de mobilisation contre la fracture sociale dans la ville ?

• **Vend**redi 31 mai

"Villes et commerce" (17h - 19h)
Face aux croissances urbaines rapides de nombreux pays, l'appareil commercial se développe selon des modes d'implantation nouveaux. Ceux-ci devront tenir compte de l'environnement et s'intégrer dans un développement urbain durable.

• **Samed**i 1er juin

"Sécurité urbaine et développement des villes" (10h - 13h)
Débat organisé par les Forums français et européen pour la sécurité urbaine.

La sécurité est désormais considérée comme un bien public. Les pouvoirs publics, dans de nombreux pays du monde, développent une stratégie globale, alliant prévention, répression et solidarité.

• **Samed**i 1er juin

"Evaluation des politiques urbaines : le rôle des collectivités publiques et des citoyens" (15h30 - 18h, suivi d'une réception au Palais de France)
Les maires français présents à Istanbul au moment du Sommet débattront avec des personnalités françaises et étrangères réunies pour le Forum de l'AMVAL, autour des thèmes de la coopération décentralisée et de la démocratie dans les villes de demain.

• **Lund**i 3 juin

"Recherches sur la ville" (15h - 18h)
A l'initiative de l'ORSTOM et du PIR-VILLES-CNRS, débat avec des chercheurs autour du thème : "Gouvernance : les nouveaux modes de gestion urbaine et de gouvernabilité des villes dans un contexte décentralisé".

• **Mard**i 4 juin

"Le partenariat public-privé dans l'aménagement et la gestion des villes" (17h - 19h)
Les services publics urbains demandent des financements que la collectivité publique ne peut pas seule assumer. L'association du secteur privé dans le financement et dans la gestion des services devient dès lors nécessaire, tout en conservant le rôle de régulation de la puissance publique. La France possède, en la matière, une expérience et un savoir-faire de portée internationale.

• **Mer**credi 5 juin

"Transports publics et requalification urbaine" (17h - 19h)
Au niveau national et international, les transports publics jouent un rôle essentiel en termes de développement économique, de cohésion sociale, de centralité urbaine et d'impact sur l'environnement. Les opérateurs publics français présentent la conception de leurs missions dans les villes de demain.

• **Jeu**di 6 juin

"Ville, transports et énergies" (17h - 19h)
Les différents types de développements urbains ont des répercussions sur les coûts de l'énergie et sur la qualité de vie dans les villes. Quels sont les enjeux de l'énergie viable pour les villes de demain ? Les entreprises françaises présentent leur expérience en matière de cogénération de déchets, d'exploitation d'énergies renouvelables, de régulation et de prise en compte des effets polluants des transports en milieu urbain.

• **Vend**redi 7 juin

"Gestion de quartiers d'habitat" (17h - 19h)
Présentation de la problématique de la gestion de quartiers dans les villes sous les aspects sociaux, économiques, financiers et techniques. Des organismes gestionnaires de quartiers d'habitat, publics ou privés, exposent leurs conceptions, leurs méthodes et les problèmes auxquels ils sont confrontés, à partir de leurs expériences dans les villes françaises.

• **Samed**i 8 juin

"Le financement du logement et de la ville" (17h - 19h)
Comment les villes de demain seront-elles financées ? A travers l'exemple du système français de financement du logement et de la ville, comment s'articulent les interventions des différents acteurs publics et privés ? En quoi l'expérience française peut-elle être intéressante au niveau international ?

• **Lund**i 10 juin

"Patrimoine et modernité" (17h - 19h)
La protection du patrimoine architectural et urbain des villes contemporaines ne repose plus uniquement sur la préservation d'ensembles bâtis. Le respect de la mémoire urbaine, à partir d'une analyse des paysages, des tissus urbains et des pratiques socio-économiques, permet de conserver la structure originelle des villes tout en intégrant les éléments de modernité nécessaires à leur développement.

• **Mard**i 11 juin

"Développement durable et stratégies urbaines des métropoles régionales" (17h - 19h)
La nécessité d'un développement urbain durable amène les métropoles régionales françaises à développer de véritables "stratégies urbaines d'agglomération". Au-delà de la diversité des moyens et des configurations urbaines locales, les enjeux et les objectifs restent les mêmes : comment mettre en oeuvre une stratégie de développement à long terme, assurant un rayonnement au niveau national, voire international ?

LA FETE DE LA VILLE (9 et 13 juin)

Lors des journées Nantes-Ecopolis, Wally N'DOW, secrétaire général de la conférence "Habitat II" a encouragé les maires français à organiser, le 9 juin, des manifestations sur le thème de la ville, en écho direct au sommet mondial des villes qui se déroulera à Istanbul et des manifestations qui seront organisées à Istanbul, dans ce cadre, notamment dans le cadre du forum "jeunes". Il souhaitait ainsi que le 9 juin puisse prendre valeur de "jour mondial de la ville".

En réponse à cette invitation, l'association des maires des grandes villes de France a décidé de labelliser des manifestations, se déroulant à cette date, qui auraient valeur de symbole et d'illustration de l'appel des maires pour la conférence "Habitat II" afin d'en faire la plus large information. Bien que cette opération n'ait été lancée qu'à la mi-janvier dans son principe, et qu'elle n'ait été confirmée qu'en mars, une dizaine de grandes villes ont décidé d'inscrire un certain nombre de festivités sous ce label. C'est ainsi que se dérouleront des manifestations avec la participation d'enfants (Saint Etienne -spectacle de rue sur le thème de la ville-), de professionnels (Lyon -colloque sur l'histoire d'un site urbain-), d'entreprises (Bordeaux -manifestations avec le soutien de l'aérospatiale-), ou sur des thématiques plus vastes comme l'environnement dans la ville (Le Havre), l'insertion professionnelle (Dunkerque), ou encore la qualité de la vie en ville (Nantes).

Par ailleurs, le 13 juin, le Conseil Economique et Social a retenu d'organiser un colloque avec des grands témoins qui s'adresseront principalement aux jeunes (étudiants en fin d'études dans les grandes écoles d'ingénieurs, les instituts d'urbanisme, les écoles d'architecture, les écoles du paysage etc... et jeunes professionnels) qui feront la ville demain afin de leur en remettre les clefs. Cette manifestation qui se tiendra en même temps que le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui clôturera la conférence "Habitat II" s'inscrit dans une volonté de sensibilisation du maximum de personnes sur la question urbaine et sur ce que seront les villes du XXI ème siècle.



*A l'occasion d'Habitat II,
sommet de l'ONU sur l'avenir des villes
qui réunit 182 pays à Istanbul,
le Conseil économique et social
et la Mission de coordination
des contributions françaises au sommet
ont le plaisir de vous inviter
à la rencontre*

Avec le concours de
la Caisse des Dépôts et Consignations,
Electricité de France
et la revue Urbanisme

Les clefs de la ville

Jeudi 13 juin 1996
de 9 h à 13 h

Conseil économique et social
9, place d'Iéna - 75016 PARIS



Renseignements
Mission de coordination des contributions françaises
au sommet mondial de l'ONU sur l'avenir des villes
38, rue Liancourt 75014 PARIS
Madeleine Humbert au 40 81 13 23
Jacques Pernelle au 40 81 97 99

Jeudi 13 juin 1996

Les clefs de la ville

*A cette occasion, la génération des professionnels responsables de notre cadre de vie actuel
remettra "les clefs de la ville" aux jeunes qui en auront demain la charge.*

Débats animés par Bernard Ecrement
directeur de la revue Urbanisme

♦ 8 h 45

Accueil des participants

♦ 9 h

Introduction
par Jean Matteoli
président du Conseil économique et social

♦ 9 h 15

L'économie au cœur de la cité
François Hemmer, directeur-adjoint EDF GDF Services
Hervé Hutzinger, directeur du bureau d'études Teira

Débat

♦ 10 h

Formes de ville
Gérard Blanc, président du Conseil français des urbanistes
Paul Chemetov, architecte

Débat

♦ 10 h 45

Pour une ville durable
Jean-François Colin, DRH- Groupe Générale des Eaux
Patrick Legrand, membre du Conseil économique et social

Débat

♦ 11 h 30

Villes et citoyenneté
Michel Delebarre, député-maire de Dunkerque - Association des
maires de France
Laurence Douvin, membre du Conseil économique et social

Débat

♦ 12 h 30

Clôture
Jean-Claude Gaudin, ministre de l'Aménagement du territoire, de
la ville et de l'intégration
Eric Raoult, ministre délégué à la Ville et à l'intégration

♦ 13 h

Cocktail

**PERSONNES OU ORGANISMES AYANT
PARTICIPE A L'ELABORATION DES
CONTRIBUTIONS FRANCAISES**

Mission de coordination des contributions françaises :

Georges Cavallier - Evelyne Hardy - Michèle Brielle

Organisation de la quinzaine française de la ville et actions de communication :

Paul Pavy - Barbara Chabbal

Jacques Pernelle et Céline Sachs-Jeantet

Madeleine Houbart - Eric Fallon - Jean-Claude Taillandier - Françoise Maillet

Consulat général de France à Istanbul : Jean-Michel Casa, Hubert Colaris, François Neuville, Stephan Yerasimos, Rémi Stoquart.

Ont participé aux réunions du groupe interministériel de pilotage :

Serge Antoine

Ministère de la Justice : Maïté Manigler - Antoine Buchet

Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme : Agnès de Fleurieu - Anne-Marie Fribourg - Bernard Rond - Paul Checcaglini *ainsi que* Michel Bidaud - Jean-Marie Butikofer - Françoise Lefebvre - Jean-Jacques Tissier - Marie-Paule Devaquet - Françoise Geraud

Ministère des Affaires Étrangères : Michel Vandepoorter - Alain le Seac'h - Jean Michel - Cécile Sportis - François Noisette - *ainsi que* Odile Pomarède - Dominique Gardin

Ministère de l'Intérieur : Michel Ipas - Alain Bianchi

Ministère de l'Économie et des Finances : Françoise Benard - Jean-Luc Genay

Ministère de l'Environnement : Geneviève Verbrugge - Nédialka Sougareva - *ainsi que* Gisèle Meynet

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration : Marie-Noëlle Sereni - Vincent Delbos - *ainsi que* Najib El Arouni - André Pollet - José Cohen

Ministère de la Coopération : Felipe Starling - Claude Praliaud - *ainsi que* Françoise Chamba-Renoux

ISTED : Marie-Claude Tabar-Nouval *ainsi que* Xavier Crepin,

Commission nationale du développement durable : Michel Hors

Ont participé aux prepcom (outre plusieurs membres du comité de pilotage) : les membres de la représentation permanente près des Nations-Unies à Genève, Nairobi et New York et notamment Françoise Maylié (Prepcom II) - Philippe Delacroix (Prepcom III).

Ont contribué au Programme "Indicateurs" (coordonné par P. Checcaglini): IAURIF - Agence d'urbanisme et de recherche Bordeaux Aquitaine - Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Brest - Agence d'urbanisme et d'aménagement du district de Châlons-sur-Marne - Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandres - Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon - Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise - Agence d'urbanisme et de développement du pays de Montbéliard - Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise - Agence d'urbanisme de la région stéphanoise-Epures - Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

Ont contribué aux "Bonnes Pratiques" : FNAU - IAURIF - CRID - 4 D - Cités-unies France - Charte "ouvrir la ville" - Fédération Nationale des PACT-ARIM - RATP - SNCF - CDC - FPH - PSH - PSE.

Ont élaboré des Contributions Autonomes : Association des maires de France - Association des maires des grandes villes de France - Association des maires ville et banlieue de France - Cités-Unies France - Association des petites villes de France - Fédération des maires de villes moyennes - Métropolis - Environnement sans frontière - Fédération nationale des PACT-ARIM - PIRVILLE (CNRS) - INTERURBA - COFHUAT - 4 D - Comité 21 et Ville de Nantes (rencontres Nantes-Ecopolis) - Forums européen et français pour la sécurité urbaine (forum sur la sécurité des villes) - FNAU (première biennale des villes et urbanistes d'Europe) - ONG françaises de femmes - Associations françaises de solidarité nationale - Commission Coopération Développement et Programme Solidarité Habitat (semaine des villes du Sud).

MINISTERE
DES
AFFAIRES ETRANGERES

MINISTERE
DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS
ET DU TOURISME

Monsieur l'Ingénieur Général,

Pour préparer la participation française au "Sommet Mondial des Villes" que les Nations-Unies organisent en juin 1996 à Istanbul ("Habitat II") et qui doit permettre, vingt ans après la conférence de Vancouver sur les établissements humains, d'inscrire le mouvement d'urbanisation dans les perspectives de développement durable définies en 1992 à Rio, le Gouvernement a constitué un dispositif permettant de mobiliser l'ensemble des partenaires concernés : administrations centrales, élus locaux, milieux professionnels, responsables du secteur associatif...

Nous vous remercions d'avoir accepté la mission d'animer et de coordonner les préparatifs techniques des contributions françaises. A ce titre il vous appartiendra :

. Au plan international, d'assurer, sous la direction du Ministère des Affaires étrangères, une fonction de relais tant avec le Secrétariat Général de la conférence qu'avec le Comité des Etablissements Humains de la CEE/ONU ainsi qu'avec les coordinateurs nationaux des autres pays, en particulier européens et francophones.

. Au plan national, de veiller à la mobilisation des éléments constitutifs du dispositif inter-partenaires, de réunir les informations indispensables à leurs travaux, de synthétiser les propositions, de préparer le plan d'actions national ainsi que les documents valorisant les expériences françaises, le sommet d'Istanbul devant permettre de mettre en exergue les savoir-faire français en matière de politique urbaine.

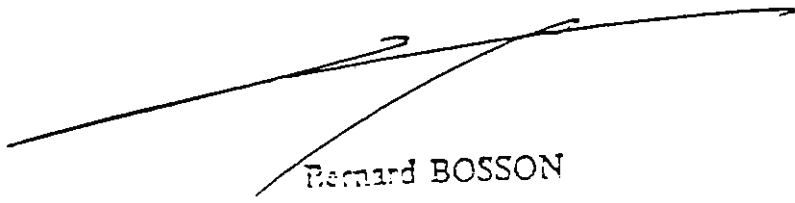
Monsieur Georges CAVALLIER
Ingénieur Général
des Ponts et Chaussées

Il vous appartiendra de veiller au respect du calendrier fixé par les Nations-Unies pour la présentation des contributions françaises.

Vous pourrez vous appuyer sur les directions d'administration centrale représentées au sein du groupe de pilotage interministériel. Les crédits affectés à l'ensemble des travaux préparatoires par ces directions vous seront prochainement précisés. Vous devrez vous assurer d'un emploi optimal de ces moyens.

Vous voudrez bien nous informer régulièrement de l'exécution de votre mandat.

LE MINISTRE DE
L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET
DU TOURISME

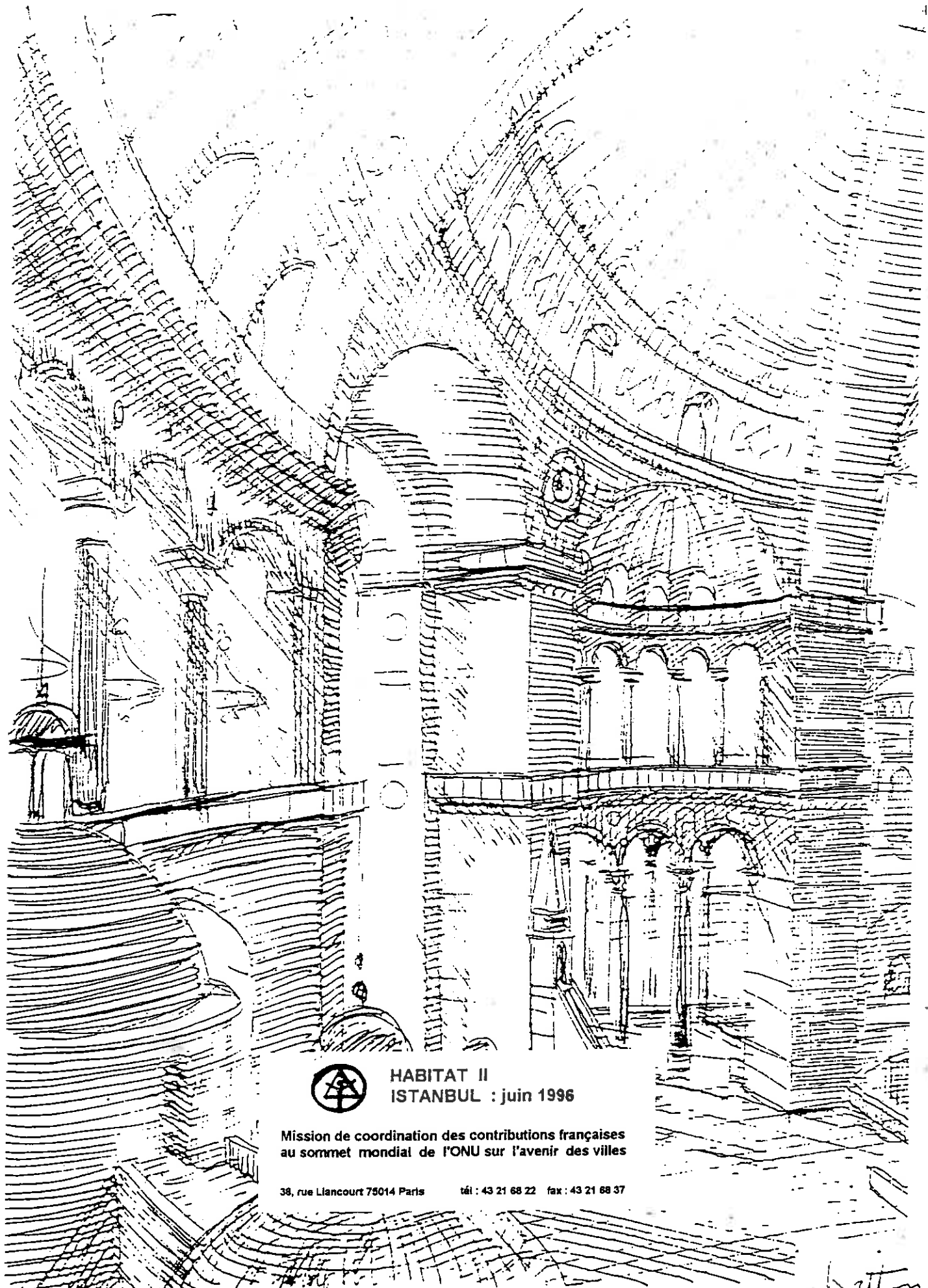


Bernard BOSSON

LE MINISTRE
DES
AFFAIRES ETRANGERES



Alain JUPPE



**HABITAT II
ISTANBUL : juin 1996**

Mission de coordination des contributions françaises
au sommet mondial de l'ONU sur l'avenir des villes

38, rue Liancourt 75014 Paris

tél : 43 21 68 22 fax : 43 21 68 37

Hutton

**MESSAGE DE MADAME CORINNE LEPAGE,
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
CHARGÉE DE REPRÉSENTER LA FRANCE A LA CONFÉRENCE HABITAT II**

Habitat I, en 1976, souhaitait maîtriser la croissance urbaine. Cet objectif n'a malheureusement pas été atteint. Habitat II, vingt ans plus tard, devra regarder la réalité en face : les populations, attirées par la ville sous l'effet conjugué de la misère et de l'espoir de trouver du travail, ne cessent d'amplifier le phénomène urbain, et donc d'aggraver les déséquilibres, tant sociaux qu'urbanistiques ou environnementaux. Le rôle des États se transforme : sans abandonner, notamment dans les pays développés, l'espoir d'endiguer la mégapolisation, d'équilibrer le territoire notamment par une politique forte de villes moyennes, d'inventer de nouveaux modes de rapport ville-campagne, les États doivent faire œuvre d'imagination, de pragmatisme et de générosité pour définir un mode de gestion transversal et plus globalisé du processus urbain, afin d'en réguler les dysfonctionnements, d'y rééquilibrer les inégalités et d'anticiper, sur le long terme, l'articulation de la ville dans une politique d'aménagement soutenable et durable des territoires tant locaux que nationaux ou planétaires.

Il nous faudra du courage politique pour accompagner les mutations, pour penser l'espace urbain en fonction de ses usages et le recomposer sur lui-même avant que de l'étendre indéfiniment. Les politiques sectorielles non coordonnées qui peuvent se chevaucher, voire se contredire, les visions techniciennes et trop théoriques doivent laisser la place à des politiques globales et intégrées, fondées sur une approche d'ensemble où l'urbanisme, les politiques sociales, la mobilité, les politiques d'environnement et de qualité de vie doivent se confondre dans une ville centrée sur l'homme. C'est donc du citoyen, de ses besoins et de ses solidarités qu'il faut partir pour dépasser la simple approche technicienne et générer une réelle coopération des acteurs ainsi qu'une complémentarité des territoires en termes de qualité. Nous devons décloisonner nos modes de gestion et de concertation pour intégrer les impératifs environnementaux au même titre que les objectifs sociaux et économiques. Prévention et précaution seront au cœur de la démarche urbaine pour gérer la rareté des ressources et

assurer une qualité minimale sans laquelle la santé est remise en cause. Disposer d'air respirable et de ressources en eau, avoir un toit et un emploi, pouvoir vivre dans un espace où la convivialité peut encore avoir un sens, se développer et s'éduquer ou se cultiver, tels sont les véritables défis auxquels les États et les collectivités territoriales sont confrontés ; ne pas répondre à ce défi se traduit par des phénomènes de violence, de criminalité, de « ghettoïsation », de solitude et de désespoir. C'est dire le poids de nos responsabilités et l'enjeu du débat. L'écologie urbaine constitue une des bases sur laquelle peut s'édifier la réponse. Elle n'est pas la seule. Forte de ses expériences multiples, la France, par la voix de sa représentation gouvernementale, mais aussi par ses villes et par ses ONG présentes à Istanbul, agira pour qu'Habitat II ne se limite pas à un état des lieux, mais constitue un point de départ pour une politique volontariste, partenariale et équilibrée et redonne ainsi espoir aux habitants des villes et au delà, à tous ceux qui œuvrent pour un avenir durable de notre planète.

P R E F A C E

Le présent document constitue le premier tome du rapport national rassemblant les contributions françaises au Sommet Mondial des Villes (Habitat II), qui comporte par ailleurs quatre autres tomes :

- tome II : treize lignes d'action
- tome III : cent exemples de "bonnes pratiques"
- tome IV : les indicateurs
- tome V : contributions autonomes de partenaires

Ce rapport a pour objet de retracer l'essentiel des travaux accomplis dans notre pays dans la préparation de Habitat II et de présenter les principales conclusions qui s'en dégagent.

*
* *

Engagés dès 1994 à l'initiative conjointe du Ministre des Affaires Etrangères et du Ministre de l'Equipement et animés depuis le début de cette année par le Ministre de l'Environnement, Mme Corinne Lepage, chargée de représenter la France au Sommet d'Istanbul, les travaux préparatoires à Habitat II ont donné lieu, dans notre pays, une participation active des administrations centrales concernées et suscité une adhésion forte des différents acteurs qui font la ville et qui la vivent : élus locaux, gestionnaires communaux, chercheurs, professionnels de l'habitat et de la ville, responsables du monde économique, militants du cadre de vie, bénévoles associatifs.

La phase des travaux préparatoires précédant la conférence apparaît déterminante à plus d'un titre. L'importante mobilisation à laquelle elle a donné lieu, à tous les niveaux, dans notre pays, a permis d'alimenter une noria d'informations, de consultations et de propositions. Les réflexions conduites dans la perspective de Habitat II ont permis de préciser le diagnostic, de mieux poser les problèmes, de dégager des voies de solution en s'affranchissant d'une actualité trop souvent marquée par les modes, parfois amnésique et encombrée d'images toutes faites, volontiers nostalgiques ou stigmatisantes.

Dans nos pays démocratiques, la conscience collective est la condition première, voire le principal moteur, de tout changement en profondeur. C'est en faisant bouger les mentalités, les représentations, les schémas de pensée, qu'on crée la possibilité de véritables réformes. Il est donc essentiel de sensibiliser les décideurs, mais aussi le grand public lui-même, aux perspectives qu'offre le mouvement d'urbanisation, alors que la plupart semblent obnubilés par les risques qu'il comporte. Les uns et les autres doivent prendre conscience de l'importance déterminante des politiques urbaines pour l'avenir de nos sociétés et de notre capacité de développement. L'opinion, dans ses différentes strates, n'en juge pas encore ainsi et n'accorde pas toujours aux politiques urbaines le caractère hautement prioritaire qu'elles méritent. Istanbul doit faire évoluer les mentalités à cet égard, comme Rio l'a fait, de façon spectaculaire, pour l'environnement.

*
* *

.../...

La délégation française a contribué activement aux travaux conduits par la secrétariat de la conférence en jouant un rôle constructif dans les réunions internationales organisées tant à l'échelon européen qu'au plan mondial, et notamment lors des trois réunions du Comité mondial préparatoire tenues en avril 1994 à Genève (Prepcom I), fin avril-début mai 1995 à Nairobi (Prepcom II) et en février 1996 à New-York (Prepcom III). M. Wally N'Dow, Secrétaire Général, a effectué lui-même, pendant cette période, trois visites officielles à Paris où il a chaque fois rencontré plusieurs ministres et de nombreux responsables, à tous les niveaux, de la politique urbaine. Une réunion du groupe de rédaction international informel chargé de préparer le projet de plan mondial d'action pour Istanbul s'est tenue à Paris en octobre 1995.

*
* *

Les cinq tomes constitutifs du rapport national peuvent être consultés indépendamment :

- Le présent tome I constitue une synthèse rapide des résultats d'ensemble des travaux préparatoires à la conférence conduits dans notre pays. Outre la description du dispositif mis en place à cet effet, cette synthèse aborde successivement :
 - les éléments généraux de problématique et les orientations que la France souhaite voir pris en compte à Istanbul lors de l'élaboration du plan mondial d'action et des déclarations de principe devant constituer les conclusions du sommet,
 - la situation nationale (état des "établissements humains" et principales évolutions en cours) ainsi que les politiques mises en oeuvre sur notre territoire pour répondre aux deux grands thèmes de la conférence ("un logement décent pour tous", "des villes durables").
- Le tome II présente treize contributions particulières mettant en valeur, dans ce même champ, des politiques ou des démarches sur lesquelles la France peut faire utilement état de son expérience. Ces contributions ont été préparées, thème par thème, sous la responsabilité d'une direction d'administration centrale assurant la coordination des travaux, la consultation des autres directions ainsi que des différents partenaires concernés :
 - La politique locale de l'habitat, (*Direction de l'Habitat et de la Construction*)
 - Le logement des personnes défavorisées, (*Direction de l'Habitat et de la Construction*)
 - La gestion urbaine et la coordination des interventions des différents niveaux de pouvoirs publics, (*Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme*)
 - La politique des transports urbains, (*Direction des Transports Terrestres*)
 - La politique de développement social urbain et de prévention de la délinquance, (*Délégation Interministérielle à la Ville*)
 - La coopération "public-privé", notamment en matière de prestation de services urbains, de financement des infrastructures et de montage d'opérations d'aménagement, (*Direction des Affaires Economiques et Internationales*)
 - L'approche globale et participative des problèmes d'environnement urbain, (*Direction de la Nature et des Paysages*)
 - La protection des sites et monuments, la mise en valeur des ensembles urbains à conserver, (*Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme*)
 - La gestion des risques majeurs, (*Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques*)
 - La coopération internationale en matière de développement urbain, (*Direction de la Coopération Scientifique et Technique du Ministère des Affaires Etrangères et Direction du Développement du Ministère de la Coopération*)
 - La mise en oeuvre de nouveaux métiers et de nouvelles approches. Adaptation de la formation des acteurs du développement urbain (*Marie-Claude Tabar-Nouval - ISTED*)
 - Les femmes et la ville (*Agnès de Fleurieu - CGPC*)
 - Villes et territoire (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*)

.../...

- Le tome III regroupe cent expériences conduites dans notre pays ou, à l'étranger, dans le cadre de notre politique de coopération urbaine et qui répondent à la définition des "bonnes pratiques" qu'a donnée le Secrétariat de la conférence.

Ces expériences ont été recueillies, puis choisies, dans le cadre des treize lignes d'action significatives de la politique urbaine française qui font l'objet du tome précédent.

- Le tome IV récapitule les données répondant aux trois programmes d'indicateurs développés par le Secrétariat des Nations-Unies ("logement", "indicateurs urbains", "indicateurs par genre" (gender approach).

Les données françaises disponibles dans ce cadre sont présentées soit, au niveau national, soit, comme le souhaitent les concepteurs des programmes, dans le cadre d'un échantillon de villes présentant des caractéristiques variées : l'agglomération parisienne, Strasbourg, Marseille, Rennes, Dunkerque, Lyon, Bordeaux, Brest, Saint-Etienne, Châlons-sur-Marne et Montbéliard.

- Le tome V rassemble quinze contributions établies, à leur initiative et sous leur responsabilité, indépendamment de leur apport à l'élaboration du rapport national proprement dit, par différents acteurs de la politique urbaine (associations d'élus, professionnels, organismes de recherche, ONG ...):

- Déclaration des Maires de France
- Déclaration de Saint-Denis de la Réunion (Forum sur la sécurité des villes)
- Appel de Nantes (Rencontres Nantes-Ecopolis)
- Adresse des Villes et Urbanistes d'Europe (1ère biennale - FNAU - Lyon)
- Actes de la semaine des villes du Sud. Synthèse et recommandations
- Contribution de Métropolis
- Environnement Sans Frontière - Ecologie urbaine et développement durable
- Plateforme des ONG françaises de femmes
- Contribution des associations françaises de solidarité internationale
- Déclaration des chercheurs français sur les villes du Sud - INTERURBA
- Contribution du mouvement "Pact-Arim"
- PIRVILLE - Courrier du CNRS n° 81 et 82
- Contribution de la COFHUAT
- Contribution de PSH "Loger le plus grand nombre"
- Contribution de 4 D : les villes françaises et le développement durable

*
* *

Ces documents ont été rédigés (tome I) ou mis en forme (tomes II, III, IV et V) par la mission de coordination des contributions françaises aux Sommet mondial de l'ONU sur l'avenir des villes : G. Cavalier assisté de E. Hardy et M. Brielle.

Une liste, non exhaustive, des personnes et des organismes qui ont bien voulu participer activement à tout ou partie des travaux préparatoires conduits dans notre pays figure en fin du présent tome.

**ORIENTATIONS PROPOSEES POUR
LA DECLARATION MONDIALE DE PRINCIPES
ET LE PLAN GLOBAL D'ACTION**

I - PRENDRE LA MESURE DES ENJEUX LIES AU MOUVEMENT D'URBANISATION

- Avec la fin de ce siècle, un cap historique, sans précédent pour l'histoire de l'humanité, va être franchi : les citadins seront, tous pays confondus, plus nombreux que les ruraux alors qu'ils représentaient à peine, au début du siècle, un dixième de la population mondiale. En cent ans la population urbaine aura ainsi été multipliée par vingt, pendant que la population mondiale quadruplait. Trois milliards de personnes vivent aujourd'hui dans les villes et chaque année, vingt millions de personnes continuent de s'y installer. Il n'existait au milieu de ce siècle dans le monde que deux métropoles de plus de dix millions d'habitants. Il y en a une vingtaine aujourd'hui, auxquelles il faut ajouter une vingtaine d'agglomérations de cinq à dix millions d'habitants et plus de deux cent cinquante de un à cinq millions d'habitants. Des concentrations gigantesques sont en train de se constituer très rapidement en Amérique latine, en Afrique et dans l'Extrême-Orient. Les villes ont maintenant atteint des dimensions qui changent les termes mêmes du rapport entre développement et urbanisation.
- Mais pour spectaculaires qu'ils soient, ces chiffres ne suffisent pas à caractériser l'ampleur des enjeux qui s'attachent au développement urbain. Car la croissance urbaine n'a pas seulement changé d'échelle, elle a aussi changé de nature. Le processus d'urbanisation des moeurs s'est progressivement étendu et il porte en germe une généralisation planétaire des valeurs urbaines.
- Si rapide soit-elle, l'urbanisation se caractérise pourtant par une grande inertie. Chaque année, seule une toute petite partie d'une ville est modifiée, sans doute de l'ordre de 1 à 2 %. Et il faudra peut-être attendre que le système de communication soit beaucoup plus dense et que le taux d'équipement en terminaux portables concernent plus de deux personnes sur trois pour que le télétravail mette en question le modèle actuel du développement des villes. La concentration urbaine est donc aussi inéluctable qu'excessive. C'est en tout état de cause une donnée majeure pour l'avenir de l'humanité, car c'est dans les villes que vont se jouer, pour l'essentiel, notre capacité de développement économique le devenir de nos sociétés, ainsi que l'avenir écologique de la planète.
- Les villes sont appelées à jouer dans le nouveau contexte économique, un rôle moteur pour le développement. L'internationalisation de l'économie, sa globalisation, l'irrésistible montée des services, l'importance croissante des investissements immatériels qui représentent près de la moitié de la formation brute de capital fixe des entreprises modifient les perspectives du développement. Celui-ci passe aujourd'hui avant tout par la densité et la qualité du maillage entre les acteurs. Il dépend davantage de la pertinence du cadre collectif d'action et du dynamisme des projets que des infrastructures et des équipements. Le "soft", les capacités d'organisation, l'intelligence des évolutions comptent davantage que le "hard". La valeur des institutions publiques et privées devient plus importante que l'adéquation des structures d'accueil traditionnelles. L'efficacité est désormais relationnelle. Cette économie dominée par la matière grise s'épanouit naturellement dans les villes dont la vocation essentielle est de rapprocher et d'articuler les différents éléments (financières, institutionnelles, informationnelles ...) qui concourent aux formes modernes de la production. L'économie d'aujourd'hui passe par la ville, seule apte à relier production et marché, décideurs et promoteurs, donneurs d'ordre et sous-traitants, formation et emploi, recherche et fabrication. Lieux privilégiés d'articulation du global et du local, de valorisation des effets d'interaction et de proximité, de démultiplication des capacités d'apprentissage, les villes offrent aussi, dans notre époque de transition, marquée par la crise et bon nombre d'incertitudes, d'autres avantages aux entreprises, condamnées à fonctionner sur la base de la flexibilité, du juste-à-temps, de l'adaptation à une demande fragmentée et mobile. Les villes, notamment les plus grandes, apportent une certaine sécurité. Une base économique diversifiée, un portefeuille large d'activités, une population diversifiée, un marché de l'emploi présentant une large gamme de qualifications constituent en effet de bons atouts pour gérer des situations incertaines. Une sorte "d'assurance tous risques".

.../...

Le développement urbain comporte en outre des enjeux économiques spécifiques considérables qui mobilisent le secteur productif dans de nombreux domaines : transports, communications, gestion de réseaux complexes, traitement des déchets, lutte contre la pollution ... Le marché économique de la ville est évalué dans le monde à plus de 150 milliards de dollars par an, dont une petite moitié concerne des pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine. Il est donc tout à fait essentiel, pour de nombreuses entreprises, en termes d'identité, de position stratégique et de capacité de développement. Les relations de la ville à l'espace changent elles aussi de nature. Parce que les villes ont cessé de servir des systèmes productifs qui leur sont extérieurs, leur fonctionnement ne procède plus d'une logique de gravitation et de capillarité. Leur localisation et leur taille étaient autrefois déterminées par l'importance (et notamment la superficie) de la région qu'elles desservaient. C'est maintenant fini. Le vieux modèle de localisation distribuant les villes sur le territoire en toiles d'araignée hiérarchisées et finement maillées, n'est plus pertinent. On est passé, en douceur mais irrévocablement, à une autre logique, fondée sur l'interaction des unités urbaines. Parce qu'elles deviennent le lieu principal de la production, les villes ont désormais pour hinterland d'autres villes. C'est l'avènement des systèmes urbains en "réseaux d'étoiles", façonnés par les moyens modernes de transport et de communication.

- L'avenir de la société se joue aussi dans la ville. C'est la combinaison délicate et fragile de la démocratie et de l'efficacité, des échanges marchands et de la cohésion sociale inlassablement recherchée qui doivent conforter une ville dans la vocation de foyer de civilisation qui est essentiellement la sienne. Politesse, civilité, urbanité, tous ces mots dérivent étymologiquement de vocables grecs ou latins, liés à la ville. La montée des inégalités, des injustices, des angoisses, des solitudes ne doivent pas le faire oublier. Comment permettre à chacun de s'épanouir si la ville ne joue pas son rôle fondamental de lieu de rencontre et d'échange ? Or nous vivons à cet égard des temps difficiles. Les villes sont souvent devenues des lieux de violence (Berlin longtemps divisée, Sarajevo déchirée, Beyrouth ravagée ...). Loin des grandes utopies urbaines, les agglomérations d'aujourd'hui, au Nord comme au Sud, se fragmentent peu à peu sur elles-mêmes. La balkanisation du tissu urbain tend à consacrer l'existence de groupes plus ou moins antagonistes qui au mieux s'ignorent mais souvent se redoutent et se combattent. L'image des métropoles encerclées par des banlieues inquiétantes ou des bidonvilles inacceptables est hélas familière. Même les pays développés s'avèrent malheureusement incapables, dans le contexte actuel, de loger l'ensemble des ménages à faibles revenus. Le nombre croissant des "sans domicile fixe" laisse perplexe. Des processus cumulatifs frappent certains quartiers et tendent à les paupériser et à les marginaliser. Qu'ils se situent au centre des villes ou à leur périphérie, ces quartiers cumulant les handicaps se transforment peu à peu en lieux d'enfermement et, comme tels, deviennent à leur tour des producteurs, des accélérateurs d'exclusion. Ce risque de découplage définitif, de glissement de l'inégalité vers l'exclusion pose un problème à la fois considérable et sans précédent. Les quartiers pauvres ont certes toujours existé et dans l'organisation de la ville industrielle d'autrefois, les effets d'inégalité étaient intenses parfois brutaux. Mais les centres-villes riches avaient besoin des faubourgs ouvriers. Rien de tel aujourd'hui. Des quartiers entiers décrochent, non seulement appauvris mais mis littéralement hors circuit par rapport aux mécanismes fondamentaux qui régissent notre société, ou condamnés à des circuits parallèles. Il n'y a pas d'ailleurs de déterminisme urbanistique ni de déterminisme ethnique à ces phénomènes, qui peuvent déboucher sur la constitution de véritables ghettos. Le mode d'urbanisation joue cependant un rôle déterminant à cet égard. On n'a pas manqué de mettre l'accent, au delà des questions d'équité et d'éthique, sur les menaces de rupture sociale qui s'attachent à ces phénomènes et aux risques pathogènes qu'ils comportent. Certains vont jusqu'à prédire l'avènement de "sauvages urbains" élevés hors de toute acculturation, obligés de par leur situation, de considérer la ville comme une jungle et d'y inventer de nouveaux moyens de survie.

Ainsi, sur toute la planète, riches et pauvres se séparent de plus en plus tout en restant très voisins. Dans de nombreuses villes s'édifient des quartiers privés, protégés par des barrières, des vigiles et des règlements intérieurs draconiens. Dans ces quartiers "forteresses", les riches peuvent vaquer à leurs occupations au mépris de toute communication sociale, à l'abri de la violence et de la misère qui les entourent. S'opposer vigoureusement à cette tendance à l'apartheid urbain ne suffit pas pour réduire la fracture sociale et lutter contre les inégalités. Si la solidarité nous impose de lutter de toutes nos forces contre cette menace, le souci de l'efficacité économique va dans le même sens. Parce qu'il est difficile d'imaginer, à long terme, une économie et des entreprises performantes dans une société déchirée, fracturée, sans cohésion sociale, devant supporter des charges excessives de non-activité. Cette ville duale, souvent dite "ville à deux vitesses" pourrait d'ailleurs se transformer très vite, si l'on n'y prend garde, en "ville à trois vitesses". Les conséquences de la globalisation de l'économie mondiale précarisent en effet la situation de nombreux salariés et multiplient les situations d'incertitude. Entre les exclus et la population nantie, on pourrait voir peu à peu émerger une population instable, fragile, paradoxalement hostile aux politiques actuelles de solidarité urbaine dont elles ne bénéficient pas.

Le défi de l'écologie urbaine doit être relevé. La croissance des villes affecte de plus en plus les écosystèmes naturels et constitue une menace pour l'environnement à l'échelle mondiale : effet de serre, couche d'ozone, déforestation, biodiversité. Parce que la part spécifique des transports et de l'habitat dans la consommation d'énergie ne cesse de croître, les villes utilisent une fraction croissante de l'énergie mondiale. La situation est certes contrastée et la surconsommation la plus débridée cotoie, sur la planète, la pénurie la plus criante. Ce sont les villes du Nord qui sont évidemment les plus dépensières. Elles utilisent de 60 à 80 % de l'énergie totale consommée dans les pays développés. Mais, si elles devaient imiter leur exemple, les villes du Sud les rattraperaient vite. Si la situation des vingt dernières années venait à se prolonger sur les vingt prochaines années, la croissance de la consommation des pays du Sud entraînerait, à elle seule, un doublement des consommations énergétiques mondiales d'énergies fossiles et des émissions de gaz carbonique associées. Mais les pollutions et les nuisances dues aux villes ont aussi un important impact sur leur environnement régional et local. Les grandes métropoles notamment consomment de plus en plus d'eau et rejettent aujourd'hui à leur périphérie toutes sortes d'effluents et de déchets. Pour apprécier cet impact, on utilise volontiers désormais la technique de "l'empreinte écologique", en évaluant et en agrégeant les surfaces de terrain dont la capacité biophysique devrait être mise en jeu pour mobiliser les ressources que consomment les villes et absorber les déchets qu'elles produisent. Plus cette "empreinte" est forte et plus la ville s'éloigne de la ville écologique idéale. Il faut traiter à la source toutes les pollutions, recycler les déchets et mener des politiques de transport non polluantes et moins consommatrices en énergie. Une approche de développement durable doit aussi nous obliger à remettre en cause des politiques de mobilité coûteuses en temps et en externalités négatives, à réfléchir à une meilleure organisation de l'espace urbain et aux conditions de tarification des transports individuels et collectifs propres à la favoriser. L'expérience a clairement montré l'impossibilité de résoudre ces problèmes par le seul progrès technique. La remise en cause des habitudes de consommation, des conditions de la production et des modes de vie prend une importance cruciale. La ville elle-même doit être considérée comme un écosystème fragile dans lequel un certain nombre d'équilibres doivent être respectés. C'est ce jeu complexe d'interactions à la fois territoriales et fonctionnelles qu'il faut préserver pour assurer le développement durable et harmonieux des villes.

II - INSCRIRE LE DEVENIR DES VILLES DANS DES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DURABLE DEFINIES A RIO ET DANS LE RESPECT DES PRINCIPES COMMUNS POUR UN MONDE RESPONSABLE ET PLUS SOLIDAIRE QU'ONT POSES LES PRECEDENTS SOMMETS MONDIAUX

- Les droits fondamentaux et les acquis des précédents sommets (égalité, solidarité, citoyenneté, principe de précaution, place des femmes, rôle de la famille, coopération et coordination internationale....) doivent, en toutes circonstances, être réaffirmés.
- L'accent doit être mis sur la nécessité de promouvoir le rôle de la femme dans la cité, non seulement pour répondre à un souci d'égalité et de parité, mais aussi parce que les femmes et les hommes sont également indispensables au développement d'une vie urbaine équilibrée et parce que le regard des femmes sur la ville ne peut qu'enrichir les conditions de sa planification et de sa gestion.
- En matière de "droit au logement", il convient de réaffirmer que le droit au logement est un des droits de l'homme à valeur universelle reconnu par le droit international et de veiller à ce que l'acte final de la conférence précise que les dispositions législatives et réglementaires nationales doivent concourir à l'application de ce droit et que les dispositifs favorisant l'accès au logement doivent s'appliquer par priorité à quiconque est sans abri, mal logé ou généralement incapable de remplir toutes les conditions implicitement liées au droit au logement.
- Aux principes de portée universelle, il convient d'ajouter quelques principes spécifiques qui sont nécessaires à la durabilité des établissements humains, et notamment le principe de diversité. Comme la diversité des êtres vivants, la diversité urbaine sous toutes ses formes -diversité des types de logement, d'équipement et de services, diversité des formes urbaines, des institutions, des cultures- est un bien commun que l'on se doit de préserver, non seulement parce qu'elle est l'antidote de la banalisation mais aussi la meilleure garantie de notre capacité à trouver des réponses adaptées à l'infinie variété et à la complexité des situations, des défis et des milieux. Protéger la diversité implique également de protéger les centres-villes traditionnels contre des développements uniformes et d'encourager la mixité des peuplements et des activités.
- Autre principe à prendre en compte, le principe de développement équilibré des établissements humains sur le territoire au sens de l'article 1er de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995. Les déséquilibres créés entre la ville et la campagne par le phénomène de métropolisation appellent des mesures spécifiques d'aménagement du territoire. Afin d'améliorer l'attractivité du territoire tout en assurant un développement durable des villes et de promouvoir un développement équilibré des établissements humains à l'échelle du pays tout entier, un effort d'aménagement volontaire doit être poursuivi : résoudre au mieux les problèmes ponctuels en favorisant le redéploiement de la ville sur elle-même, accompagner les mutations non pas par le contrôle mais par l'orientation et l'incitation, conforter les villes moyennes et petites.
- Les villes doivent être considérées comme des lieux stratégiques pour le développement durable, parce que, concentrant désormais la plus grande partie de la population et de l'activité économique, elles connaissent des problèmes aigus de consommation d'énergie, de pollution, de déchets, d'utilisation de ressources rares, de consommation d'espaces mais aussi d'inégalités sociales et de pauvreté. La dimension urbaine du développement durable doit être examinée sous deux angles : la contribution des villes à la durabilité de la planète (couche d'ozone, effet de serre, déforestation ...) et, d'autre part, la nécessité de conduire dans chaque agglomération des démarches de développement équilibré du triple point de vue économique, social et écologique. La première approche relève de contraintes globales et de directives nationales. La seconde conforte le niveau local mieux à même de prendre l'initiative et d'assurer la dynamique propre à concilier l'efficacité, l'équité et la préoccupation patrimoniale.

.../...

III - RETROUVER L'URBANITE DE LA VILLE

- Nombre de villes ne méritent guère ce nom. De nombreuses agglomérations -l'emploi de ce terme est du reste significatif- sont d'immenses conglomerats en manque et en quête d'une organisation qui envahissent les périphéries, de plus en plus étendues, des grandes métropoles, les vallées fluviales, les régions littorales et font disparaître d'anciennes zones agricoles. Longtemps liée aux conditions de la production industrielle, cette urbanisation lâche et hétérogène s'appuie sur la croyance que les infrastructures et la sophistication des réseaux techniques, matériels ou immatériels créent le progrès. Elle est aussi le fruit de la logique taylorienne qui n'a cessé, dans l'urbanisme comme dans les entreprises, de cloisonner, de découper, de segmenter. Elle est, plus encore, le résultat de la variation des prix fonciers, inaccessibles aux abords des centres, et qui ne deviennent abordables que dans des lointaines périphéries. La plupart des agglomérations n'offrent aujourd'hui, à cet égard que des situations contrastées, souvent peu favorables. Des centres en difficulté ou en déshérence ou, au contraire, plébiscités par la spéculation et transformés en sanctuaires. Des quartiers périphériques disparates, épars et fragmentés.
- L'idée même de ville est contradictoire avec cette dispersion. Une ville diffuse, coupée en morceaux, ce n'est plus une ville. Le développement de ces formes d'urbanisation remet en cause le rôle traditionnel, et plus que jamais essentiel, de lieu de rencontre et d'identité que doit jouer la ville. Il tend à faire disparaître ce qui constitue son essence même, l'urbanité, c'est à dire "la relation qui lie d'une part un lieu bâti et sa configuration spatiale, et de l'autre, l'aptitude du groupe qui l'occupe à générer des liens sociaux et conviviaux" (Françoise Choay). Or, même si elle procède volontiers d'une alchimie complexe, l'urbanité exige toujours, à la fois, un minimum de mixité, de compacité et de diversité. Pour resserrer les liens de l'urbanité, renforcer leur vigueur et leur continuité, il faudra donc souvent densifier, cultiver délibérément la mixité, favoriser les occasions et les opportunités d'interactions (par la densification des lieux d'échanges, l'amélioration des transports en commun, la promotion de véritables espaces publics ...), décroisonner les marchés de l'emploi comme les consommations culturelles, en valorisant les identités locales.
- On ne peut admettre que le développement urbain se fasse aux dépens des rapports humains et que la ville devienne un lieu de ségrégation sociale et spatiale; pour retrouver sa fonction de foyer de civilisation, de carrefour social et de lieu de brassage, la ville doit renouer avec les valeurs qui fondent les spécificités de la ville européenne : l'aspiration à la démocratie locale, pour les hommes comme pour les femmes, un tissu urbain équilibré combinant densité et mixité, des services publics de proximité, une attention forte aux espaces publics et aux espaces verts, le respect et la mise en valeur du patrimoine. Les habitants des zones urbanisées ont droit à un maximum d'urbanité.
- Toutes les populations urbanisées ont un "droit à la ville". Ce droit à la ville inclut le logement et l'accès aisé aux équipements de première nécessité, les aménagements de quartier, l'articulation avec le réseau de la cité, la possibilité de trouver un travail ou une formation, les facilités de déplacements vers le centre et entre quartiers, l'égalité politique et juridique de tous les habitants et la possibilité de s'impliquer dans les structures de concertation ou de gestion de la cité. Pour que chacun puisse jouir de ce "droit à la ville", des mesures particulières peuvent être prises en faveur des quartiers ou des groupes marginalisés pour des raisons économiques, sociales et culturelles, dans les villes ainsi que dans les zones péri-urbaines et les zones rurales.

IV - DE NOUVELLES FORMES D'ACTION PUBLIQUE

- En matière de politique urbaine, l'intervention publique est plus que jamais nécessaire. Le marché seul ne peut, à l'évidence, rendre la ville économiquement efficace, écologiquement prudente et socialement harmonieuse. Mais cette intervention doit s'effectuer dans un contexte de plus en plus délicat. La société et la gestion urbaine deviennent toujours plus complexes, l'action publique de plus en plus transparente. Le choix des solutions urbaines souhaitables est de plus en plus controversé. Il résulte de plus en plus d'un processus laborieux de dialogue, de discussions et de contre-expertise avec la nécessité et la difficulté d'arbitrer entre des valeurs complètement hétérogènes. La notion d'intérêt général ne cesse de se diluer. Les partenaires institutionnels sont multiples et l'application du principe de subsidiarité demeure incertaine. L'administration de l'Etat ne se situe guère dans le registre du "projet" tandis que l'action des collectivités locales se limite trop souvent au petit territoire et au temps court. De plus, les possibilités d'agir sur les formes urbaines ne sont plus ce qu'elles étaient. Le poids des taux d'intérêt réel limite les capacités d'endettement et rétrécit l'horizon des décideurs, de plus en plus conscients de leur incapacité de prévoir, même à moyen terme. Les politiques sectorielles ont souvent plus d'incidence sur le tissu urbain que les politiques spécifiques. Dans ce contexte difficile, l'intervention publique doit prendre délibérément des formes nouvelles.
- Le niveau local doit être reconnu comme un niveau essentiel pour un développement urbain équilibré et durable, ce qui implique une effective décentralisation des compétences, une authentique démocratie locale et, pour assurer l'efficacité fonctionnelle des politiques urbaines et l'adhésion des citoyens, une capacité effective de gestion coordonnée et démocratique à l'échelle de chaque agglomération. Des collectivités locales dynamiques, élues démocratiquement et rendant compte à la population, sont une condition essentielle pour des communautés durables. Des règles concernant la démocratie locale, la responsabilité et le bon gouvernement, y compris l'accès à des ressources financières suffisantes, doivent être établies et appliquées.
- C'est à l'échelle de l'agglomération que doit être en effet mise en oeuvre une planification globale traduisant, dans un projet cohérent et intégré, des stratégies à long terme portant à la fois sur les perspectives d'urbanisation, la politique de peuplement, les politiques de déplacement, les infrastructures de transport, la promotion d'espaces verts et d'authentiques espaces publics, l'alimentation en eau, le traitement des effluents et des déchets, la lutte contre les pollutions, l'économie de l'espace et des ressources naturelles, le développement des services aux citoyens, le partage des moyens, la solidarité avec les plus défavorisés. Doivent être alliées dans cette même démarche, la fermeté des protections et des orientations générales à la souplesse nécessaire à l'adaptation et à la gestion à court et à moyen terme.
- La plupart des problèmes ainsi posés ne peuvent être résolus que par la mise en place de dispositifs de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique. La capacité de projet et l'existence de cadres collectifs d'action solidaire apparaissent de plus en plus comme un élément clé de toute démarche de développement urbain. Ils doivent déboucher sur des approches qui soient à la fois globales, c'est-à-dire pluridisciplinaires, et partenariales, c'est-à-dire unissant les efforts de toutes les parties prenantes à chaque niveau, comme entre les différents niveaux.
- Il faut privilégier les deux échelles d'intervention géographique les plus pertinentes : l'agglomération et le quartier qui sont, trop souvent, aujourd'hui, des déserts politiques. Mais il faut être conscient que la plupart des problèmes auxquels la ville est confrontée se posent à plusieurs niveaux à la fois et doivent être résolus par la combinaison d'actions mises en oeuvre par les responsables de ces différents niveaux, sur la base d'une subsidiarité active, impliquant l'élaboration de valeurs communes, la dissociation des niveaux de stratégie et de gestion, et l'instauration de relations fondées, non pas sur des normes et sur des obligations de moyens, mais sur des obligations de résultat.

.../...

L'action urbaine doit s'inscrire délibérément dans la durée. On ne transforme les structures des villes que par une action prolongée, continue, qui garde résolument le cap. L'introduction dans les calculs économiques de taux d'actualisation élevés contribue fâcheusement à négliger le temps long. Il faut cependant savoir s'adapter aux conditions qu'impose un avenir incertain voire aléatoire. Les mêmes causes ne produiront plus toujours les mêmes effets. En matière d'aménagement urbain, la logique évolutive doit devenir prépondérante. C'est pourquoi les décideurs devront porter plus d'attention aux processus qu'aux buts, à la trajectoire qu'à la cible. Ils devront privilégier résolument la souplesse et la capacité d'adaptation en favorisant la mixité, la réversibilité, la transparence et l'internalisation la plus systématique possible des externalités.

- L'accent doit être mis sur la participation des habitants car les questions d'aménagement urbain ouvrent de plus en plus sur des questions de société d'autant plus cruciales que l'endroit où l'on puisse en délibérer n'existe que rarement. L'expérience montre d'ailleurs que, sans le support d'une dynamique participative active, les projets d'aménagement, même de qualité, sont souvent voués à l'échec.
- Mais l'initiative locale a ses limites. L'optimum n'est atteint que lorsqu'elle répond aux priorités nationales et que les actions conduites à chaque niveau se fécondent l'une l'autre. Pour être pleinement efficace, la démarche "bottom up" doit rencontrer et entrer en synergie avec une démarche "top down". Les politiques urbaines doivent donc prévoir les moyens, les lieux, les procédures propres à créer des occasions institutionnelles de confrontation, d'articulation et d'embrayage.
- Il faut accélérer la mise en place des agendas 21 locaux dont la conférence de Rio a préconisé la mise en oeuvre. Ces outils du développement durable à l'échelon local conjuguent les efforts des collectivités locales, des entreprises, des associations et des habitants dans une démarche partenariale et concertée, en vue d'établir des stratégies appropriées pour la planification du développement urbain, la réalisation et l'utilisation des infrastructures, et une large participation du public à la prise de décision. A l'instar des plans ou des chartes d'environnement qu'ont élaborés, dans notre pays, de nombreuses collectivités locales, ces agendas 21 locaux, qui peuvent intégrer une dimension de solidarité internationale, visent à concilier le développement économique, la préservation du tissu social et le respect des équilibres écologiques.
- La coopération entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile, est devenue l'une des conditions premières d'une politique urbaine socialement équitable, écologiquement prudente, économiquement efficace et promotrice de citoyenneté. Ce partenariat doit pouvoir s'adapter, cas par cas, à la variété des situations et à la pluralité des intervenants à travers diverses formes institutionnelles d'agencement. Cette évolution implique de passer d'une conception très interventionniste de la puissance publique à un Etat stratège et régulateur qui doit partager l'effort de connaissance avec les acteurs économiques et sociaux, créer les conditions favorables à leurs initiatives et un environnement propice au bon fonctionnement des marchés.
- Cette évolution vers un Etat animateur de partenariats, créateur et contrôleur de règles de conduite économiques et sociales, ne doit pas faire oublier que l'Etat reste par ailleurs le garant de la solidarité nationale, dans trois dimensions majeures d'arbitrage : solidarité entre les territoires, entre les générations, entre les citoyens.
- C'est ainsi que l'Etat doit s'attacher à la réinsertion dans la ville des quartiers en difficulté à (l'instar du "pacte de relance pour la ville" que le gouvernement français vient de mettre en place) et à prévenir toutes les formes de délinquance urbaine. Il doit de même, dans le souci du long terme, conduire une politique nationale d'aménagement du territoire visant notamment au rééquilibrage de l'armature urbaine, à la cohérence du développement des grandes aires urbaines et une bonne articulation entre les villes et les campagnes. Au titre de la solidarité nationale, l'Etat est notamment responsable de la politique visant à donner un logement décent aux sans-abris et aux plus démunis.

.../...

- A côté de ces politiques de solidarité active, l'Etat conserve l'initiative de politiques patrimoniales à long terme. Il organise la protection du patrimoine architectural et urbain qui est à la fois une mémoire collective, un enjeu social et une réalité économique tangible. Par ailleurs, il veille à la prévention et à la gestion des risques urbains majeurs, qu'ils soient liés à des phénomènes naturels ou à des activités humaines.
- La qualité de l'air doit relever, de même, d'une politique nationale, à l'instar de celle qui, dans notre pays, est en cours d'examen par le Parlement et prévoit l'extension du système de surveillance de la qualité de l'air à l'ensemble du territoire, et l'établissement à cet effet d'un plan dans chaque agglomération de plus de 250.000 habitants. Poursuivant un double objectif de prévention et de concertation, ces plans doivent couvrir à la fois les installations fixes et les sources mobiles et rendre obligatoires des plans de déplacements urbains pour mieux intégrer la lutte contre la pollution de l'air et la gestion des déplacements.
- D'autres risques graves pour la santé des citoyens concernent la qualité de l'eau et des sols ainsi que les produits chimiques dangereux. "Habitat II" doit reconnaître que le droit des êtres humains à une vie saine doit être mis en oeuvre dans des environnements urbains sains.
- Gérer des risques environnementaux mondiaux tels que les changements climatiques, les pénuries d'eau, la pollution des fleuves et des océans requiert des changements profonds dans les modalités du développement urbain, les modes de vie urbains et les modes de production et de consommation dans les villes. "Habitat II" doit décider des premières étapes d'une approche globale et concertée du développement urbain durable.
- Les politiques urbaines doivent se fonder sur une meilleure connaissance des faits. Il faut mieux connaître pour prétendre bien agir. L'observation des situations locales et de l'évolution urbaine, encore très insuffisante, doit être largement développée. En aval, le suivi des politiques mises en oeuvre doit être systématique. Il faut considérablement développer l'évaluation de ces politiques en même temps que l'expérimentation et la recherche en vue, notamment, de forger les outils qui permettent d'assurer le lien entre l'observation et la décision. En particulier, les recherches sur une conception écologique ou "organiciste" de la ville dans toutes ses relations avec l'environnement naturel et les ressources sont encore trop peu nombreuses, même si les rapports entre les activités humaines et les milieux naturels sont l'objet d'une attention soutenue.
- La relance économique et le développement durable qui sont au coeur des politiques appliquées aux territoires urbains, doivent également fonder la coopération menée avec les pays en développement, avec un double objectif : veiller à assurer un développement respectueux des ressources planétaires non renouvelables et assurer la cohérence locale des démarches engagées en matière de logement, de santé, d'environnement, d'éducation et de sécurité. Parce que l'échelon local est souvent le plus pertinent, la coopération directe entre villes du Nord et villes du Sud doit être encouragée. Il faut également veiller à mieux coordonner les actions nationales avec celles conduites par les institutions multilatérales.

V - ASSURER UN SUIVI EFFECTIF ET EFFICACE

- Le sommet d'Istanbul n'est pas une fin en soi. L'effort de mobilisation et de clarification dont il aura été l'occasion perdrait tout sens s'il ne débouchait pas sur une prise de conscience assortie d'une démarche de suivi continue et durable, tant à l'échelon mondial que dans chaque pays. Loin d'être un aboutissement, "Habitat II" doit être un point de départ. Un dispositif de suivi institutionnel doit être défini et adopté par la conférence et aussitôt mis en oeuvre sans préjudice des réformes générales de structure de l'Organisation des Nations-Unies, attendues dans un contexte budgétaire difficile et dont on s'accorde à considérer que l'issue peut être lointaine et incertaine.
- On peut affirmer, sans hypothéquer les négociations en cours dans différentes enceintes à propos de la réforme du secteur économique et social des Nations Unies, que le dispositif de suivi à mettre en place doit être à la fois spécifique et partenarial. La "commission des établissements humains" devrait dès lors être chargée, au premier niveau, du suivi de Habitat II et, corrélativement, ouverte aux différents partenaires (autorités locales, représentants du monde associatif et du secteur privé) dont l'action aux côtés des gouvernements est indispensable, comme Istanbul l'aura montré. Les missions et les compétences de cette commission ainsi restructurée seraient redéfinis en conséquence.
- Dans le contexte des rapports sur le développement durable, les gouvernements et les organisations internationales devraient accorder une attention particulière au développement durable des villes et faire rapport sur les politiques en la matière sur la base d'indicateurs relatifs à la situation des établissements humains, pour permettre une évaluation comparative du progrès global. Ces indicateurs pourraient couvrir des secteurs tels que la décentralisation, la responsabilité locale, la participation locale et l'égalité, la durabilité des villes, les résultats en matière de logement et la santé locale. En complément d'une série d'indicateurs d'application universelle, des indicateurs régionaux pourraient couvrir des priorités régionales dans diverses régions du monde. Les exigences et les engagements concernant ces rapports pourraient être différenciés.
- Une autre retombée permanente du Sommet devrait être la création d'une banque mondiale permanente de données et d'expériences sur l'habitat et la ville à partir des documents préparés pour Istanbul (indicateurs, fiches décrivant "des bonnes pratiques"). Pour que le réseau international d'échange dans lequel doivent être insérées ces données soit viable dans le temps, il doit pouvoir communiquer avec d'autres réseaux dans ce même domaine et s'appuyer sur des centres régionaux d'alimentation et de validation. L'un d'eux, qui aurait notamment vocation à drainer et à irriguer le monde francophone pourrait être accueilli par le futur pôle international des sciences de la ville de Mame la Vallée.
- Une part croissante de l'aide aux pays en développement et des dépenses des organismes internationaux d'appui et de financement devrait être consacrée au développement urbain et notamment à l'alimentation en eau et aux réseaux d'assainissement.

**SITUATION DES "ETABLISSEMENTS HUMAINS"
EN FRANCE ET POLITIQUES NATIONALES**

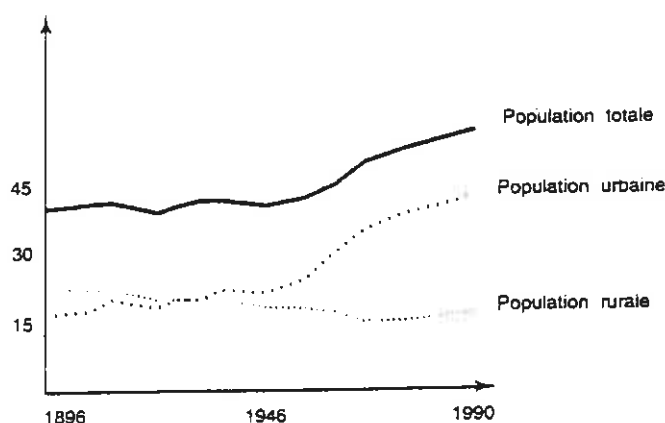
QUELQUES ELEMENTS SUR LA SITUATION DES ETABLISSEMENTS HUMAINS EN FRANCE

Dans les vingt dernières années, le territoire français a connu de profondes modifications. Son image, sa réalité ont changé : concentration des populations et des activités dans les grandes villes, forte mobilité des hommes, différenciation des espaces ruraux, mobilisation des acteurs locaux, détérioration de l'environnement.

UN MOUVEMENT D'URBANISATION SPECTACULAIRE

De 1946 à 1990, la croissance de la population a été la plus forte et la plus rapide que notre pays ait jamais connue. La population française s'est accrue de 17 millions d'habitants, soit une augmentation nette, par an, de 300.000 personnes. Cette même période a été marquée par l'émergence des villes, la population urbaine passant de 21,6 à 56,6 millions d'habitants.

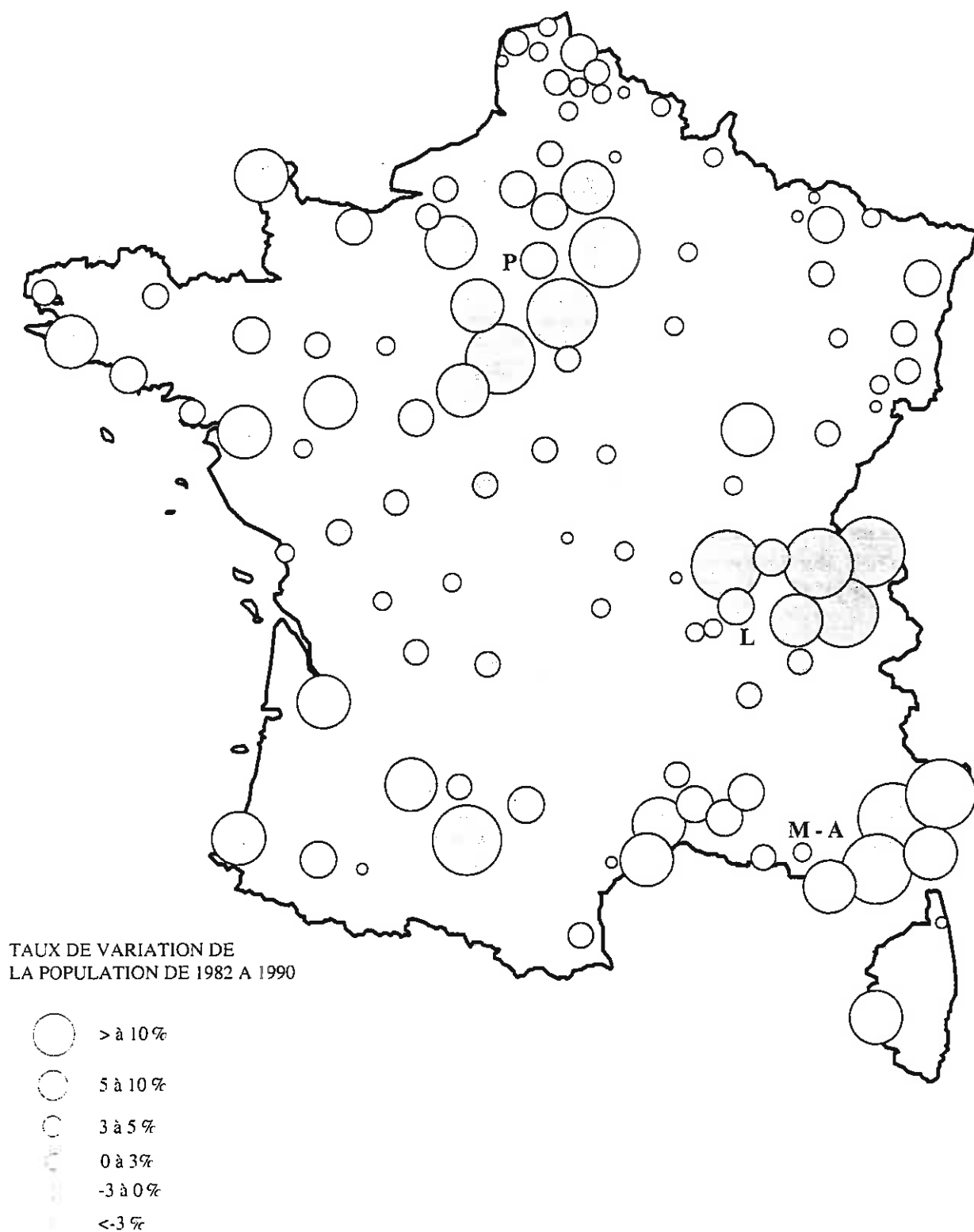
Année	Population (millions d'habitants)		
	Rurale	Urbaine	Totale
1896	23,5	16,6	40,1
1901	23,0	17,7	40,7
1906	22,7	18,4	41,1
1911	22,1	19,4	41,5
1921	21,0	18,2	39,2
1926	20,8	19,9	40,7
1931	20,4	21,4	41,8
1936	19,9	22,0	41,9
1946	18,9	21,6	40,5
1954	18,8	24,0	42,8
1962	16,7	29,8	46,5
1968	14,9	35,0	49,8
1975	14,2	38,4	52,6
1982	14,5	39,7	54,2
1990	14,7	41,9	56,6



L'évolution constatée entre les deux derniers recensements (1982 et 1990) révèle un renforcement de la métropolisation. Dans cette même période, l'accroissement de la population de l'agglomération parisienne (393.000 habitants en 8 ans) a égalé la croissance cumulée pendant la même période des 26 plus grosses agglomérations françaises après Paris. Les grandes agglomérations régionales ont inégalement participé à la dynamique de la métropolisation mais, dans l'ensemble, elles se sont mieux comportées que les agglomérations de plus petites tailles. La croissance des villes de 100.000 à 200.000 habitants est restée très faible (0,16 % par an entre 1982 et 1990, 0,14 % entre 1975 et 1982, contre 1,7 % entre 1968 et 1975, et 2,5 % entre 1962 et 1968).

Les villes moyennes et les petites villes connaissent le même ralentissement. Celles de 50.000 à 100.000 habitants dont la croissance atteignait 2,1 % entre 1962 et 1968 et encore 1,5 % entre 1968 et 1975, ne progressent plus qu'à un rythme ralenti : 0,22 % par an entre 1975 et 1982, 0,25 % entre 1982 et 1990. Dans les petites villes, la croissance stagne : 0,31 % contre 0,27 % pour celles de 20.000 à 50.000 habitants et 0,41 % contre 0,63 % pour celles de 10.000 à 20.000 habitants. Cette situation est due au ralentissement de la croissance démographique et à l'épuisement des réserves rurales qui alimentaient cette croissance mais aussi à un tissu économique insuffisamment porteur. Ces chiffres recouvrent bien évidemment des situations contrastées, les villes petites et moyennes se situant dans la périphérie des grandes métropoles, bénéficiant, dans une certaine mesure, de leur dynamisme démographique et économique

Croissance des unités urbaines de plus de 50 000 habitants



Cette représentation, inhabituelle,
a le mérite de montrer la concentration régionale
des unités urbaines en forte croissance.

Source : INED, Population et sociétés

Evolution de la population des unités urbaines

Taille des unités urbaines (habitants)	Taux annuels			
	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990
2 000-5 000	1,3	1,2	1,0	0,9
5 000-10 000	1,5	1,1	0,9	0,9
10 000-20 000	1,8	1,5	0,6	0,5
20 000-50 000	2,3	1,3	0,3	0,8
50 000-100 000	2,0	1,5	0,2	-0,1
100 000-200 000	2,3	1,6	0,2	-0,6
200 000-2 000 000	2,0	1,2	0,2	1,0
Agglomération Parisienne	1,3	0,5	0,1	0,9
Ensemble Unités Urbaines	1,8	1,1	0,3	0,6

TAUX ANNUEL DE VARIATION DE L'EMPLOI DE 1982 A 1990

	Rural profond	Rural péri urbain	Villes <20 000 hab.	Villes de 20 000 à 100 000 h	Villes >100 000 h	Toutes tranches confondues
Métropole (hors Corse)	-1,84	0,18	0,48	0,63	0,65	0,39

UNE ARMATURE URBAINE TRES STABLE MARQUEE PAR LA FORTE PREDOMINANCE DE PARIS

L'armature urbaine française est dominée par le poids démographique exceptionnellement important de l'agglomération parisienne qui se situe dans un rapport de 1 à 7 avec la deuxième ville de France, Lyon. Avec moins de 19 % des français, l'agglomération parisienne produit 27 % du PIB national et rassemble une part essentielle des diplômés de l'enseignement supérieur, des chercheurs, des sièges sociaux et des décideurs en général, des investissements culturels, des médias, de la finance.

Les grandes villes (plus de 350.000 habitants) sont peu nombreuses et le plus souvent éloignées de la capitale. Plus on descend dans la hiérarchie des villes par la taille, plus ces villes sont nombreuses. Elles sont soit regroupées autour des grandes villes, soit disposées en ruban le long des côtes ou de vallées fluviales, soit encore isolées.

L'observation statistique et géographique montre que cette armature urbaine est étonnamment stable dans le temps.

Les grandes villes françaises (population de l'agglomération en milliers d'habitants)

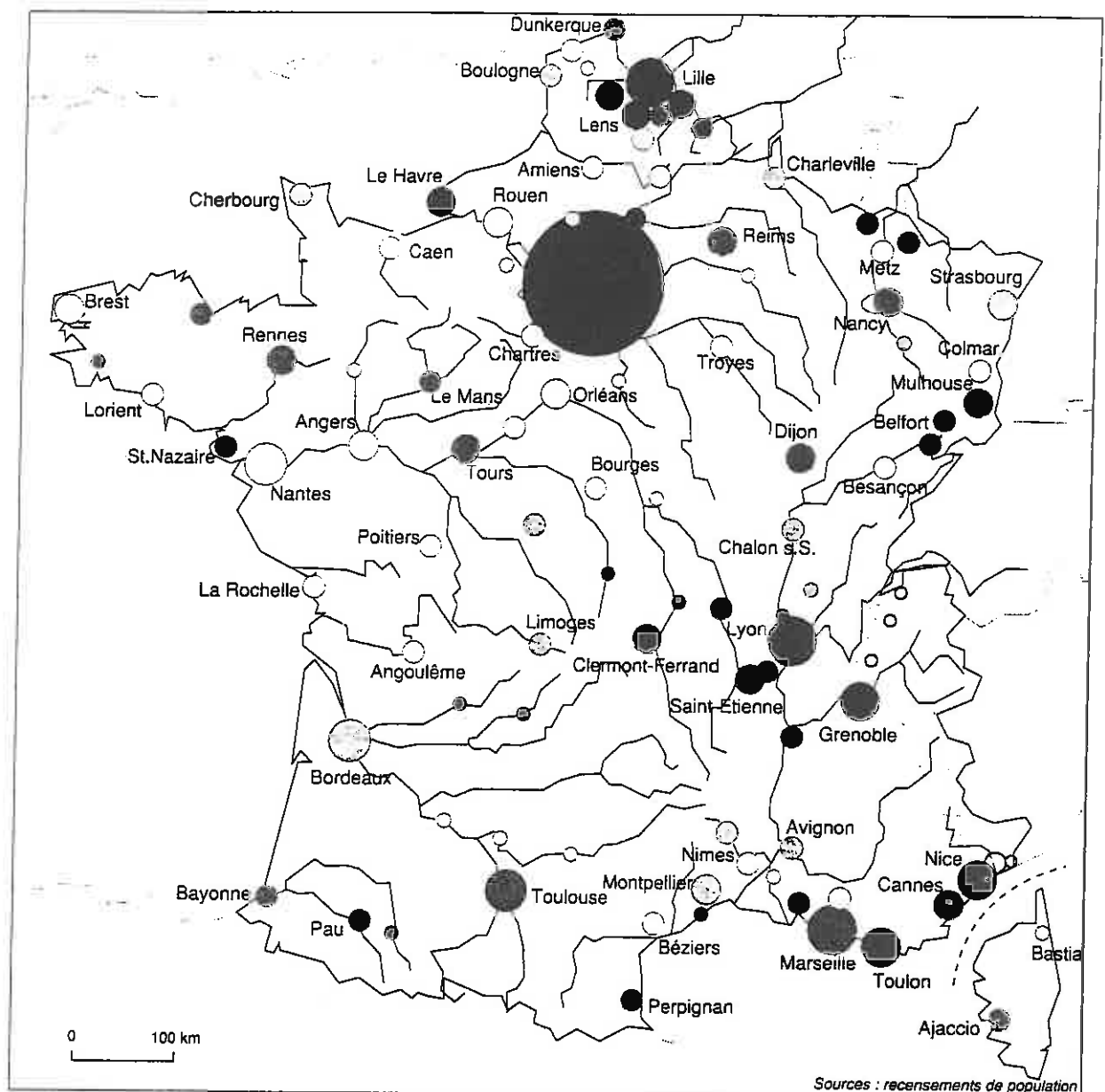
Les neuf villes qui comptaient plus de 50 000 habitants en 1831 figurent toujours sur la liste des douze premières villes. Elles y ont été rejointes par Nice, Toulon et Grenoble. Rouen, la ville la plus proche de Paris, régresse de la cinquième à la douzième place. Les huit premières villes après Paris comptaient ensemble 89 % de la population de la capitale en 1831, elles n'en représentent plus que 66 % en 1982 comme en 1990. Au total, le niveau supérieur de l'armature urbaine française fait preuve d'une très grande stabilité.

	En 1831	En 1982	En 1990
1. Paris	715	1. Paris 3 707	1. Paris 9 060
2. Marseille	116	2. Lyon 1 211	2. Lyon 1 262
3. Lyon	115	3. Marseille 1 111	3. Marseille 1 087
4. Bordeaux	90	4. Lille 936	4. Lille 950
5. Rouen	87	5. Bordeaux 640	5. Bordeaux 635
6. Nantes	74	6. Toulouse 541	6. Toulouse 608
7. Lille	55	7. Nantes 465	7. Nantes 492
8. Strasbourg	50	8. Nice 449	8. Nice 476
9. Toulouse	50	9. Toulon 410	9. Toulon 438
		10. Grenoble 392	10. Grenoble 400
		11. Rouen 380	11. Strasbourg 388
		12. Strasbourg 373	12. Rouen 380

Source : Lacaze, Jean-Paul. — L'Aménagement du Territoire.

Pays	Année	Unités urbaines en en % des nombre populations urbaines		r^2	q	Écart global (en %)
Allemagne (RFA)	1988	66	44	.988	-.815	26
Espagne	1986	54	100	.975	-.745	22
France	1990	154	72	.979	-.934	44
Italie	1984	49	51	.990	-.900	13
Pays-Bas	1988	16	61	.959	-.804	24
Grande-Bretagne	1988	218	87	.941	-.501	56

La loi rang-dimension dans six pays d'Europe



Evolution démographique de 1801 à 1990

Coefficient multiplicateur entre 1801 (commune)
et 1990 (unité urbaine)



La taille des cercles est proportionnelle à
la population des villes en 1990

○ Villes françaises après 1801

LES CENT PREMIÈRES AGGLOMÉRATIONS DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN
(populations sans doubles comptes, chaque personne recensée étant affectée à une seule commune)
(Population en milliers)

Rang 1990	Agglomérations (limites de 1982)	Population		Variation	Rang en 1982	Centre ville		Variation	Rang*	
		en 1982	en 1990	en %		en 1982	en 1990	en %	en 1982	en 1990
1	Paris	8 707	9 060	0,50	1	2 176	2 152	-0,14	1	1
2	Lyon	1 221	1 262	0,42	2	413	415	0,07	3	
3	Marseille	1 111	1 087	-0,26	3	874	801	-1,10	2	2
4	Lille	936	950	0,19	5	367	364	-0,11	4	4
5	Bordeaux	640	685	0,86	4	208	210	0,13	10	10
6	Toulouse	541	608	1,47	6	348	359	0,38	5	5
7	Nantes	465	492	0,72	7	241	245	0,23	8	8
8	Nice	449	476	0,71	8	337	342	0,20	6	6
9	Toulon	410	438	0,80	9	179	168	-0,85	15	16
10	Grenoble	392	400	0,26	10	157	151	-0,48	17	17
11	Strasbourg	373	388	0,49	12	249	252	0,18	7	7
12	Rouen	380	380	0,01	11	102	103	0,10	35	35
13	Valenciennes	350	336	-0,47	13	62	58	-0,85	54	56
14	Grasse-Cannes-Antibes	296	336	1,60	17	210	222	0,68	9	9
15	Lens	327	323	-0,16	14	118	113	-0,53	28	29
16	Saint-Etienne	317	313	-0,15	15	205	199	-0,34	11	12
17	Nancy	307	311	0,15	16	96	99	0,39	37	37
18	Tours	263	272	0,43	18	132	130	-0,26	24	25
19	Béthune	258	260	0,06	19	52	49	-0,66	63	69
20	Clermont-Ferrand	256	254	-0,09	20	147	136	-0,97	20	22
21	Le Havre	255	254	-0,05	21	199	196	-0,22	12	14
22	Rennes	234	245	0,56	22	195	198	0,18	14	13
23	Orléans	220	243	1,23	25	103	105	0,29	34	34
24	Montpellier	221	237	0,85	23	197	208	0,67	13	11
25	Dijon	216	226	0,58	26	141	147	0,50	21	19
26	Mulhouse	221	224	0,18	24	112	108	-0,43	32	32
27	Reims	199	206	0,43	29	177	181	0,24	16	15
28	Angers	196	206	0,65	30	136	141	0,48	23	21
29	Brest	201	201	0,02	28	156	148	-0,66	18	18
30	Douai	202	200	-0,17	27	43	42	-0,12		
31	Metz	186	193	0,44	33	114	120	0,57	29	28
32	Dunkerque	196	193	-0,18	31	73	70	-0,48	47	47
33	Le Mans	191	189	-0,13	32	148	146	-0,19	19	20
34	Mantes-la-Jolie	170	189	1,32	37	75	78	0,49	46	41
35	Caen	184	189	0,35	34	114	113	-0,13	30	31
36	Avignon	174	181	0,48	35	89	87	-0,31	38	38
37	Limoges	172	170	-0,12	36	140	133	-0,63	22	23
38	Amiens	154	156	0,13	38	131	132	0,05	25	24
39	Perpignan	138	139	0,07	39	112	106	-0,65	33	33
40	Nîmes	132	139	0,57	41	124	128	0,42	26	26
41	Bayonne	127	136	0,84	45	98	102	0,51	36	36
42	Pau	131	135	0,32	42	84	82	-0,25	39	39
43	Thionville	137	132	-0,45	40	41	40	-0,27		
44	Saint-Nazaire	130	132	0,12	43	68	65	-0,66	48	48
45	Aix-en-Provence	127	131	0,42	46	121	124	0,26	27	27
46	Troyes	125	123	-0,25	47	64	59	-0,88	50	53
47	Besançon	121	123	0,19	48	113	114	0,06	31	30
48	Annecy	113	123	1,07	50	50	50	-0,08	70	67
49	Montbéliard	128	118	-1,08	44	49	45	-1,03		
50	Hagondange-Briey	120	112	-0,82	49	81	75	-1,08	40	43
51	Valence	106	108	0,22	51	66	63	-0,56	49	49
52	Lorient	104	107	0,36	53	63	59	-0,67	52	54
53	Poitiers	103	105	0,25	55	79	79	-0,07	41	40
54	Maubeuge	106	103	-0,35	52	55	52	-0,48	60	63
55	Chambéry	96	103	0,81	60	53	54	0,16	62	61
56	Calais	101	102	0,12	57	77	75	-0,20	42	44
57	Angoulême	104	101	-0,30	54	46	43	-0,93		
58	La Rochelle	102	100	-0,23	56	76	71	-0,80	44	45
59	Forbach	100	98	-0,22	58	43	42	-0,32		
60	Boulogne-sur-Mer	99	96	-0,34	59	48	44	-1,08		
61	Bourges	92	93	0,07	61	76	76	-0,14	45	42
62	Melun	82	92	1,44	65	55	56	0,38	61	59

Rang 1990	Agglomérations (limites de 1982)	Population		Variation en %	Rang en 1982	Centre ville		Variation en %	Rang*	
		en 1982	en 1990			en 1982	en 1990		en 1982	en 1990
65	Creil	83	84	0,22	64	35	32	-1,03		
66	Saint-Brieuc	84	84	-0,01	63	49	45	-1,02		
67	Colmar	82	84	0,20	66	62	63	0,20	55	51
68	Annemasse	72	83	1,81	75	26	28	0,68		
69	Saint-Chamond	82	82	-0,04	67	40	39	-0,44		
70	Arras	80	89	-0,14	70	42	39	-0,85		
71	Chalon-sur-Saône	78	77	-0,09	72	56	55	-0,36	59	60
72	Roanne	82	77	-0,72	68	49	42	-1,90		
73	Béziers	81	76	-0,80	69	77	71	-0,95	43	46
74	Belfort	76	76	-0,10	74	51	50	-0,27	67	65
75	Tarbes	78	75	-0,56	73	51	48	-0,97	68	70
76	Fréjus	60	74	2,59	89	32	41	3,43		
77	Martigues	72	72	0,01	76	42	43	0,19		
78	Alès	70	72	0,25	78	43	41	-0,66		
79	Saint-Quentin	72	69	-0,48	77	64	61	-0,59	51	52
80	Charleville-Mézières	68	67	-0,09	79	59	57	-0,36	56	57
81	Châteauroux	67	67	0,04	81	52	51	-0,24	64	64
82	Compiègne	63	67	0,83	84	40	42	0,46		
83	Menton-Monaco	59	66	1,42	91	25	29	1,89		
84	Blois	61	65	0,81	87	47	49	0,54		
85	Brive-la-Gaillarde	64	64	0,02	82	52	50	-0,43	65	66
86	Montluçon	68	63	-0,94	80	50	44	-1,49	71	72
87	Meaux	56	63	1,53	96	45	48	0,89		
88	Sète	59	63	0,81	92	40	42	0,61		
89	Albi	60	62	0,41	89	46	47	0,17		
90	Vichy	64	62	-0,39	83	31	28	-1,20		
91	Châlons-sur-Marne	63	61	-0,32	85	51	48	-0,68	69	71
92	Niort	62	61	-0,17	86	58	57	-0,26	57	58
93	Agen	58	61	0,50	94	32	31	-0,42		
94	Périgueux	60	60	0,03	90	33	30	-1,04		
95	Quimper**	57	59	0,54	95	57	59	0,54	58	55
96	Nevers	59	59	-0,08	93	43	42	-0,31		
97	Evreux	55	58	0,74	100	46	49	0,81		
98	Armentières	56	58	0,40	97	25	25	0,19		
99	Beauvais	56	58	0,42	98	52	54	0,43	66	62
100	Laval	56	57	0,19	90	50	50	0,03	72	68

* Pour les villes de plus de 50 000 habitants, communes de banlieue exclues.
 ** Cette agglomération est constituée de la seule commune de Quimper.

Source : INSEE - PREMIERE N°III

UN ESPACE RURAL DE PLUS EN PLUS HETEROGENE

Il n'y a plus en France un seul espace rural homogène et indifférencié. Progressivement, les évolutions économiques, politiques et technologiques se sont conjuguées pour donner naissance à quatre catégories d'espaces ruraux.

- L'espace rural périurbain est en forte expansion. Il occupe 10 % du territoire national (c'est à dire autant que l'espace urbain proprement dit qui occupe lui aussi 10 % du territoire national) et regroupe 20 % de la population française.
- Le territoire rural d'activités mixtes dans lequel l'agriculture se mêle au tourisme, à l'industrie, à l'artisanat, à divers services publics, est en permanente expansion et représente déjà 25 % du territoire national. Son dynamisme tient à la variété, à la diversité des activités dont aucune n'est exclusive et qui se complètent, aussi bien dans le temps (saison touristique, travaux agricoles saisonniers) que dans l'espace (relations entre villes et campagnes).
- L'espace rural d'agriculture intensive est de moins en moins peuplé et ne représente plus que 25 % du territoire national. Il est marqué par la monoactivité agricole et par la recherche d'une productivité accrue. Les agriculteurs y deviennent des industriels, des managers de plus en plus mobiles, immergés dans l'économie mondiale.
- L'espace rural "profond" représente 30 % du territoire national. Il est en voie de dépeuplement et marqué par le vieillissement, la perte d'identité liée notamment au développement des résidences secondaires. Il s'agit souvent de moyenne montagne où la mécanisation des exploitations est rendue difficile. Les friches et les forêts s'y développent.

Répartition du territoire national par catégories d'espaces

100 % du territoire national	{	75 % d'espaces	10 % d'espace urbain avec 60 % de la population
		extrêmement	10 % d'espace rural périurbain avec 20 % de la population
		denses	25 % d'espace rural de monoactivité agricole
		ou dépeuplés	30 % d'espace rural en voie de dépopulation
	25 % de territoires équilibrés	25 % de territoire rural d'activités mixtes	

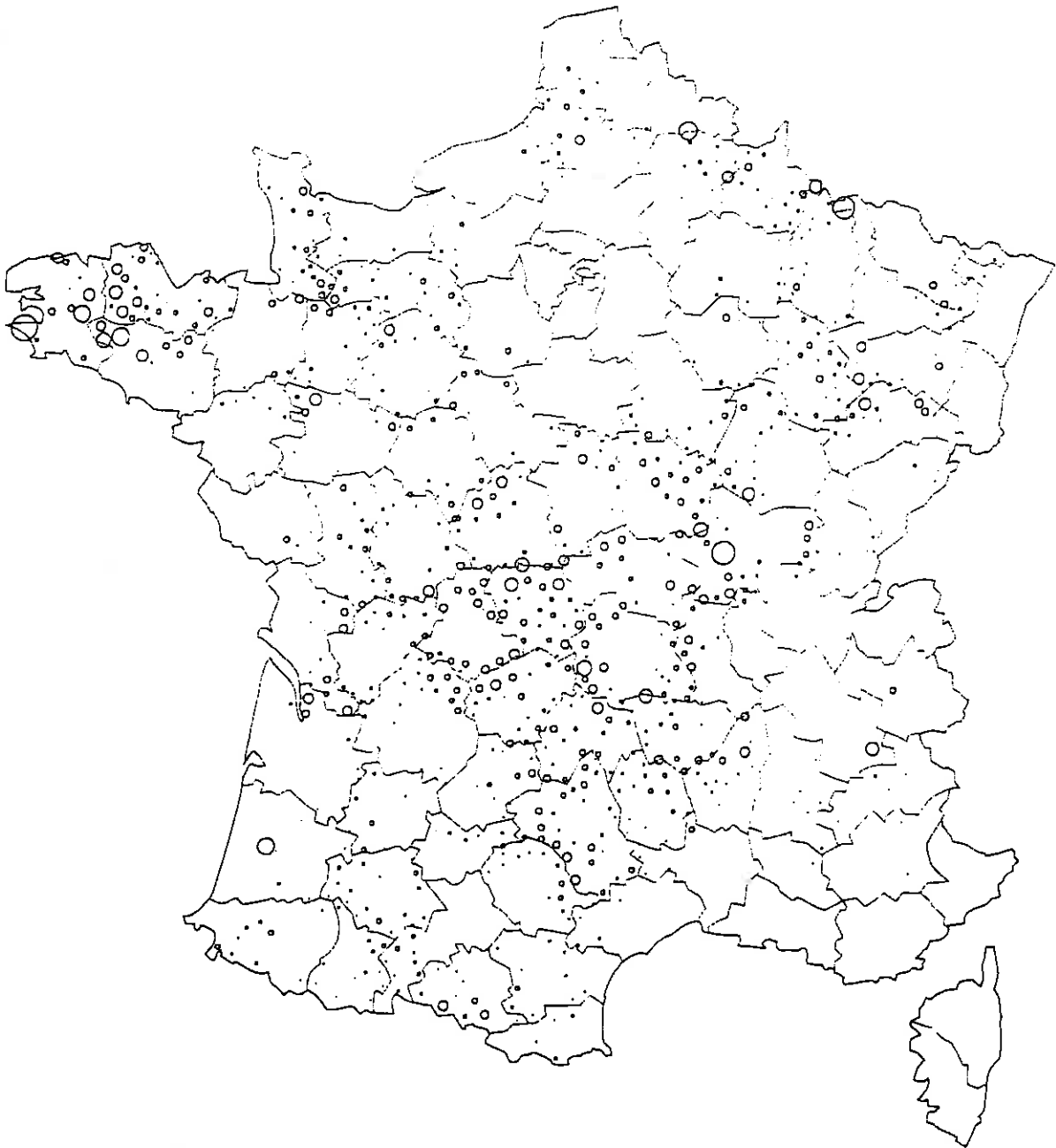
	Population des communes rurales (en millions)	Population agricole (en millions)
1931	19,9	10,6
1936	18,9	10,1
1946	18,8	9,5
1954	17,7	8,0
1962	17,0	7,1
1968	14,1	-
1975	14,2	7,3
1982	14,4	6,2
1990	15,4	3,2

Personne de référence	1962	1990
Agriculteurs	27,1	8,3
Salariés agricoles	6,7	1,6
Artisans, commerçants	8,8	6,9
Cadres moyens et supérieurs	3,9	14,9
Employés, ouvriers	24,9	27,6
Anciens agriculteurs	7,1	11,0
Retraités des prof. non agricoles	11,9	24,0
Autres inactifs âgés*	5,8	3,3
Autres inactifs**	3,8	2,4

Source : SEGESA/INSEE, sondage au 1/4 et au 1/20^e.

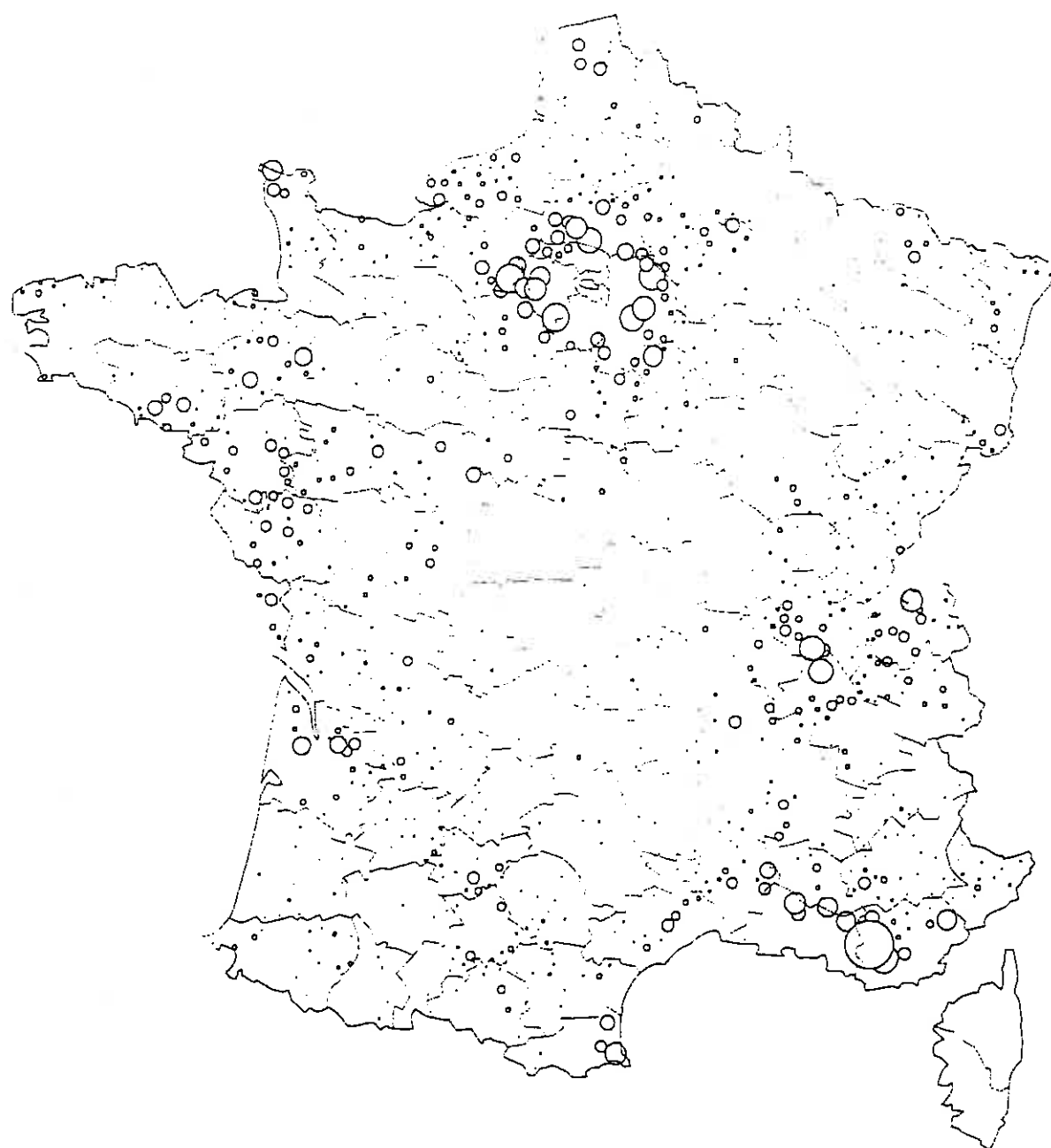
* De plus de 65 ans en 1962 et de plus de 60 ans en 1990.
 ** Chômeurs, étudiants, militaires du contingent, sans activité professionnelle.

N.B. L'ensemble des communes rurales de 1990 est plus restreint que celui de 1962, il est un peu "moins agricole" dans la mesure où les communes rurales de 1962 devenues urbaines en 1990 sont des gros bourgs ou des communes proches des villes.



- 1 250 habitants
- 2 500 habitants
- 5 000 habitants

Les cantons ruraux en déclin démographique 1982-1990. 781 cantons à dominante de population rurale perdent 190 000 habitants. Cercles proportionnels aux variations absolues de population. Segesa.



- 500 habitants
- 1 000 habitants
- 2 000 habitants

Les cantons ruraux en croissance démographique 1982-1990. 925 cantons à dominante de population rurale gagnent 560 000 habitants. Cercles proportionnels aux variations absolues de population. Segesa.

En rupture avec la tradition séculaire de centralisation qui marquait l'histoire administrative de la France, le mouvement de décentralisation, initié en 1982, a profondément modifié la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales suivant le principe du transfert de compétences par blocs (système du "layer cake"). Cette réforme s'est accompagnée d'un important effort de déconcentration, sur le territoire, des administrations de l'Etat. Elle a installé une nouvelle collectivité territoriale : la région venue s'ajouter aux départements et communes, de sorte que notre pays compte désormais quatre niveaux d'administration publique. Il n'y a juridiquement aucune hiérarchie entre les collectivités territoriales qui sont indépendantes les unes des autres. Le contrôle de l'Etat sur ces collectivités a lui-même changé de nature. Il s'exerce désormais a posteriori ce qui donne une très grande liberté d'action aux collectivités locales françaises. Ce changement institutionnel s'est accompagné de la mise en place de véritables administrations territoriales. Il a provoqué la constitution de nouvelles élites politiques locales.

Superficie et population des niveaux infra-nationaux (1990)

Les quatre niveaux d'administration (1)

	État	Régions	Départements	Communes
Nombre	1	26	100	36 862
Superficie (km ²)	1 165 651			
Maximale		45 348	10 000	
Minimale		1 100	176	14.89 (2)
Population	58 453 000			
Maximale		10 660 000	2 532 000	2 188 918
Minimale		114 678	78 800	0

1. Ces chiffres couvrent les *départements* et territoires d'outre-mer (DOM et TOM) et les régions ayant un statut spécial.
2. Moyenne.

Les collectivités locales représentent aujourd'hui un poids économique considérable dans l'économie nationale. De 1983 à 1988, les dépenses de l'ensemble des collectivités locales sont passées de 420 à 635 milliards de francs soit une croissance de 8,6 % par an en moyenne. Dans cette même période, la part des recettes fiscales dans les recettes totales de ces collectivités s'est fortement accrue (de 30,8 % à 37,3 %). Ce sont, bien entendu, les finances des communes et de leurs groupements qui représentent la part la plus importante des finances locales (50 % pour les seules communes, 62 % si l'on considère les communes et leurs groupements). Mais ce sont les finances des départements (24 % du total) et des régions qui ont connu ces dernières années la croissance la plus soutenue. Les effectifs totaux de la fonction publique territoriale (1.220.000 agents en 1990) ont doublé en 20 ans et représentent environ la moitié de ceux des services civils de l'Etat.

Communes	36 765
dont : métropole	36 553
DOM	113
TOM	80
statut particulier	19
Départements	100
dont : métropole	96
DOM	4
Régions	26
dont : métropole	22
DOM	4

Territoires d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna, Terres australes)	4
Collectivités à statut particulier (Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon)	2

Source : DGCL

La décentralisation n'a pas modifié le découpage territorial. La France compte 36.664 communes et possède donc, à elle seule, plus de la moitié des 70.000 communes de l'Union Européenne. Cette situation permet à notre pays de disposer de plus de 500.000 élus municipaux, mais elle a pour inconvénient de morceler excessivement le territoire. Il n'est point d'agglomération importante qui ne compte plusieurs dizaines de communes (330 pour la seule agglomération parisienne). Cet émiettement rend difficile la mise en place de stratégies de développement cohérentes à la bonne échelle. Certes les structures de coopération se sont multipliées (il en existe près de 20.000). Mais elles répondent le plus souvent à de simples solidarités de gestion pour des compétences le plus souvent spécifiques (eau, assainissement, ordures ménagères, transports scolaires...).

La France des communes

Le maillage administratif des 36 000 communes, vieux de deux siècles, est hérité du dessin beaucoup plus ancien des paroisses. Sa finesse n'est plus guère adaptée à la répartition actuelle de la population et aux besoins de la gestion du territoire.



Fond de carte IGN, 1990 - Réalisation par RECLUS

RÉPARTITION DES COMMUNES PAR TAILLE DÉMOGRAPHIQUE
AU RECENSEMENT DE 1990

26

Strates démographiques	nombre de communes *	nombre d'habitants	strates démographiques	nombre de communes *	nombre d'habitants
0 à 49	1 087	37 263			
50 à 99	2 997	224 992			
100 à 199	6 682	985 139			
200 à 299	4 886	1 200 786	0 à 699	25 255	6 899 466
300 à 399	3 522	1 218 757			
400 à 499	2 403	1 070 581			
500 à 699	3 678	2 161 948			
700 à 999	2 937	2 442 336			
1 000 à 1 499	2 630	3 184 537	300 à 1 999	6 923	7 955 566
1 500 à 1 999	1 356	2 328 693			
2 000 à 2 499	908	2 017 812			
2 500 à 2 999	595	1 631 835			
3 000 à 3 499	427	1 378 006	2 000 à 4 999	2 677	8 139 632
3 500 à 3 999	295	1 102 856			
4 000 à 4 999	452	2 009 123			
5 000 à 5 999	325	1 777 947			
6 000 à 8 999	506	3 680 654	5 000 à 9 999	925	6 355 325
9 000 à 9 999	94	896 724			
10 000 à 19 999	470	6 598 190	10 000 à 19 999	470	6 598 190
20 000 à 29 000	168	4 126 687	20 000 à 49 999	306	9 485 376
30 000 à 49 999	138	5 358 689			
50 000 à 79 999	57	3 483 595	50 000 à 99 999	70	4 637 483
80 000 à 99 999	13	1 153 888			
100 000 à 199 999	27	3 629 630	100 000 à 299 999	33	4 116 977
200 000 à 299 999	6	1 337 208			
plus de 300 000	5	4 116 977	plus de 300 000	5	4 116 977
Total	36 664	59 154 853	Total	36 664	59 154 853

* Population totale, y compris doubles comptes (France Métropolitaine et DOM)
Source : INSEE

Institutions des collectivités territoriales

	<u>Région</u>	<u>Département</u>	<u>Commune</u>
Assemblée	Conseil régional	Conseil général	Conseil municipal
Durée du mandat	6 ans	6 ans (renouvelable par moitié tous les 3 ans)	6 ans
Mode d'élection	Représentation proportionnelle, listes départementales minimum : 5 %	Scrutin uninominal départemental rep. = "élections-cantonnales"	Scrutin de liste à deux tours (<3 500 hab.) correctif proportionnel (>3 500 hab.)
Nombre de membres	minimum : 31 maximum : 209	minimum : 13 maximum : 76 Paris : 163	minimum : 9 maximum : 69 Paris : 163 Lyon : 73 Marseille : 101
Exécutif	Président du Conseil régional	Président du Conseil général	Maire
Durée du mandat	6 ans	3 ans	6 ans
Représentant de l'Etat	Préfet de région	Préfet	Maire

Même en l'absence de croissance démographique, les villes tendent aujourd'hui à se dilater. C'est ainsi que la distance domicile-travail a, en moyenne, doublé au cours des quinze dernières années. Les gains dégagés par les progrès du système des transports ont permis d'allonger les parcours, le temps contraint total demeurant invariant. L'analyse du développement spatial de 22 agglomérations françaises montre que chaque habitant consomme en 1990, quelle que soit l'affectation de cet espace, moitié plus de mètres carrés qu'au début des années cinquante (entre 110 et 363 M2 en 1954, entre 166 et 522 M2 en 1990). Cet étalement est en grande partie du au fait qu'une part croissante des actifs travaillant sur le territoire de l'agglomération réside en dehors de ce territoire (dans la plupart des villes, 1% de plus par an des emplois de la partie agglomérée de la ville sont pris par des actifs qui n'y habitent pas).

Les choix ainsi opérés par les usagers qui conduisent à un étalement en "tâche d'huile" sont inspirés, pour l'essentiel, par le gradient des prix fonciers que la spéculation rend inaccessible aux abords des centres, et même dans les premières couronnes, et qui ne deviennent abordables que dans les lointaines périphéries.

C'est désormais la gestion des déplacements qui induit les modifications de l'organisation urbaine beaucoup plus que l'inverse. La taille des territoires organisés par les réseaux de transports collectifs notamment dépasse celle des agglomérations (au sens de la continuité du bâti) pour s'approcher de celle des bassins d'emplois. Un nouveau modèle urbain se dessine autour de la notion de région urbaine qui abolit la frontière entre ville et campagne et tend à se rapprocher d'une zone d'emplois au sein de laquelle se redéploie les fonctions urbaines.

DES QUARTIERS EN DIFFICULTE MENACES D'EXCLUSION

De nombreuses villes françaises possèdent des quartiers en difficulté, menacés de paupérisation et de marginalisation. Qu'ils se situent au centre des villes ou à leur périphérie, ces quartiers tendent à cumuler les handicaps et à se transformer peu à peu en lieux d'enfermement. Au terme du processus, ils deviennent de véritables producteurs, des accélérateurs d'exclusion.

Pour enrayer les processus cumulatifs qu'ils subissent et leur permettre de bénéficier de mesures dérogatoires au droit commun, ces quartiers en difficulté ont été répertoriés en fonction de leurs caractéristiques urbaines et de la gravité des problèmes auxquels ils sont confrontés, en appréciant leur situation socio-économique au moyen d'un indicateur d'écart par rapport à l'ensemble de la ville. Cette analyse a permis d'identifier :

- 731 zones urbaines sensibles définies par la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et qui peuvent bénéficier de mesures de nature sociale, de mesures spécifiques à la fonction publique, de l'exonération des surloyers (que doivent payer, ailleurs, les personnes occupant un logement social et disposant d'un certain niveau de revenu).

- 350 zones de redynamisation urbaine qui, en sus des mesures précédentes peuvent bénéficier de dispositifs renforcés visant à y conforter ou y recréer des activités économiques (pour l'essentiel par des exonérations fiscales et de charges sociales).

- Près de quarante zones franches, qui correspondent aux quartiers les plus touchés par l'exclusion urbaine et qui cumulent des difficultés majeures. Ces zones sont éligibles à un dispositif complet d'exonérations fiscales et sociales et doivent bénéficier d'un effort de solidarité exceptionnel de la part de l'Etat.

LA MONTEE DES PREOCCUPATIONS D'ENVIRONNEMENT

L'environnement représente un enjeu majeur pour le devenir de nos villes. La concentration des populations et des consommations énergétiques, l'augmentation continue de la circulation automobile conduisent à la multiplication des nuisances. La qualité de l'air, la qualité de l'eau, la gestion des déchets, la propreté, la lutte contre le bruit deviennent des préoccupations majeures des citoyens.

Les dépenses des collectivités locales françaises en matière d'environnement se sont élevées à 84 milliards de francs en 1992, dont 26 % en investissement et 74 % en fonctionnement. La répartition de ces dépenses s'établit comme suit :

- 33 % pour la mobilisation de la ressource en eau,
- 26 % pour l'assainissement et l'épuration des eaux usées,
- 21 % pour la collecte et le traitement des déchets,
- 11 % pour l'amélioration du cadre de vie,
- 6 % pour le nettoyage des rues,
- 2 % pour le patrimoine écologique,
- 1 % pour la lutte contre le bruit.

Les marchés de l'environnement sont en forte progression notamment dans le domaine de l'eau et dans le secteur des déchets. En 1992 on comptait, en France, environ 300.000 emplois directement liés à la protection de l'environnement dont 40 % générés par les activités de services non marchands, 38 % par les éco-industries et 22 % par les administrations publiques.

QUESTION = *Quand on parle de la campagne, pour vous personnellement est-ce que cela évoque d'abord...*

	Ensemble %	Urbains %	Ruraux %
Des paysages	69	72	61
Une activité agricole	28	25	35
Ne se prononcent pas	3	3	4
TOTAL	100	100	100

Fiche technique :

Sondage exclusif Institut CSA/DATAR réalisé du 23 juin au 10 juillet 1994 auprès d'un échantillon national représentatif de 2023 personnes âgées de 18 ans et plus, agrégeant deux sous-échantillons représentatifs de 806 ruraux et 1217 urbains.

Méthode des quotas (sexe, âge, catégorie socio-professionnelle du chef de ménage.)

Stratification par région et taille d'agglomération.

LES PRIORITÉS POUR L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA VIE EN VILLE

Priorités au moins une fois citées au cours des trois premières réponses	% d'apparition dans les trois premières réponses
1 - Lutter contre le bruit	54,6
2 - Améliorer la sécurité	41,1
3 - Lutter contre la pollution	35,1
4 - Améliorer la propreté	29,4
5 - Développer les espaces verts	28,7
6 - Améliorer la circulation	26,5
7 - Améliorer le stationnement	25,2
8 - Améliorer les conditions de logement	20,1
9 - Améliorer les transports en commun	12,5
10 - Développer les activités culturelles	11,4
11 - Développer les équipements sportifs	7,9

Source : Credoc - Conditions de vie et aspirations des Français, automne 1987.

*Territoire et environnement : quelques tendances d'évolution
sur vingt ans (estimation 1990-2010)*

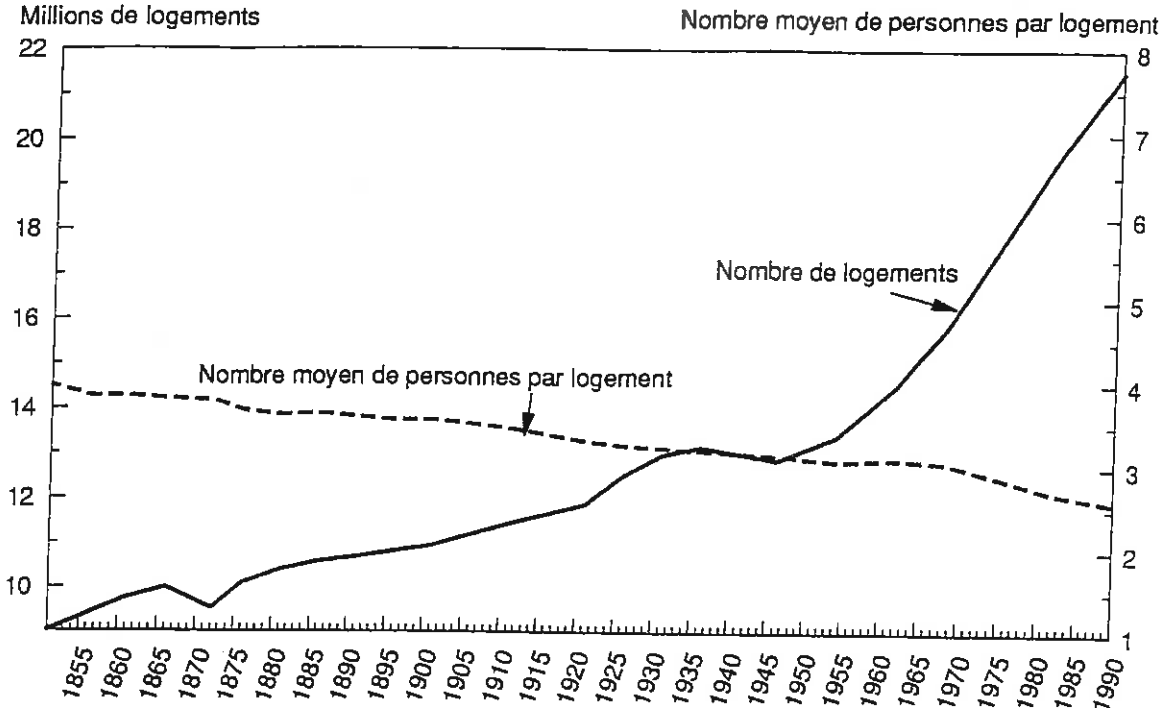
1. Croissance supérieure à 100 %	
Congestion (en km)	+200 %
Transports aériens	+100 à 150 %
Friches	-100 à 200 %
Circulation sur les autoroutes	+100 %
2. Croissance supérieure à 50 %	
Circulation automobile	+80 à 100 %
Émissions de CO ₂ par les transports	+90 %
Fréquentation touristique	+40 à 100 %
Longueur du réseau autoroutier	+50 à 70 %
Transport routier de marchandises	+50 %
Émissions d'oxyde d'azote	+50 %
3. Croissance supérieure à 10 %	
Superficies artificialisées (bâties)	+20 à 40 %
Population des "métropoles"	
Population de l'Île-de-France	+20 à 30 %
Population périurbaine	+20 à 30 %
Espaces de faible densité (km ²)	+25 à 30 %
Consommation d'énergie	+25 à 30 %
Population urbaine (en % du total)	+10 %
Exposition au bruit (>65DB)	+25 %
4. Décroissance	
Population rurale (en % du total)	-10 %
Partie naturelle du littoral	-15 à 30 %
Surface agricole utile	-30 à 40 %
Émissions de monoxyde de carbone ou d'hydrocarbures	-50 à 60 %
Nombre d'actifs agricoles	-50 à 70 %

Source : Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE).

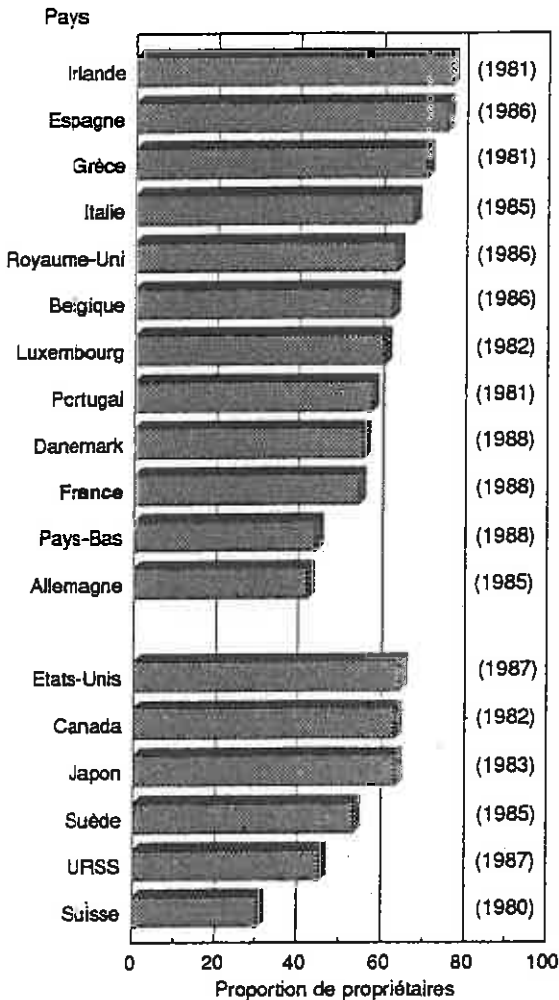
UN PARC DE LOGEMENTS EN PLEINE EVOLUTION

Notre pays comptait, en 1990, 26.237.000 logements. Il n'en existait que 13.945.000 en 1946. Malgré son augmentation spectaculaire, l'offre est restée inférieure à la demande car les ménages sont de plus en plus nombreux (leur nombre croit plus vite que la population) et y comptent de moins en moins de membres (la taille moyenne des ménages ne cesse de se réduire). Le nombre moyen de personnes par logement ne cesse de régresser. La surface moyenne habitable par personne s'établit à 34 M2 en 1992.

	1946	1954	1962	1968	1975	1982	1990
Résidences principales	13 052	13 427	14 565	15 831	17 775	19 665	21 534
Résidences secondaires	225	448	973	1 233	1 686	2 267	2 822
Logements vacants	668	535	854	1 197	1 607	1 784	1 880
Ensemble	13 945	14 410	16 392	18 261	21 068	23 717	26 237



Proportion de propriétaires occupants dans la CEE et dans quelques autres pays



Nombre de résidences principales en 1982 et 1990 par catégorie de commune

	Effectif (en milliers)		Taux de croissance (en %)
	1982	1990	
Communes rurales hors ZPIU (1)	2 016	2 152	+ 6,7
Communes rurales en ZPIU	2 909	3 360	+ 15,5
Unités urbaines de moins de 100 000 habitants	5 638	6 232	+ 10,5
Unités urbaines de plus de 100 000 habitants (périphérie)	2 297	2 616	+ 13,9
Unités urbaines de plus de 100 000 habitants (centre) ...	3 291	3 486	+ 5,9
Agglomération de Paris, sauf Paris	2 399	2 594	+ 8,1
Ville de Paris	1 114	1 094	- 1,8
Ensemble	19 664	21 534	+ 9,5

1. ZPIU : zone de peuplement industriel et urbains.

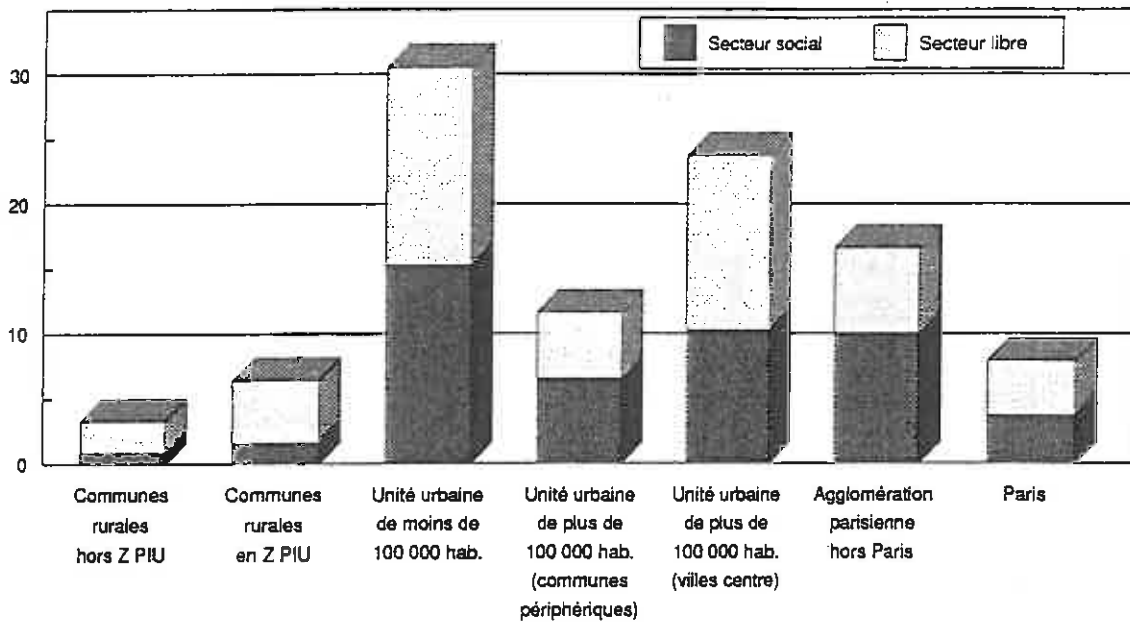
Sources : recensements (dénombrements). Les catégories de commune sont celles de 1982.

La période récente se caractérise aussi par l'augmentation spectaculaire du nombre de logements autres que les résidences principales : pour l'essentiel, les résidences secondaires, parmi lesquelles des logements occasionnels faisant fréquemment fonction de "pied à terre" dans une grande ville.

Entre 1982 et 1990, l'attraction vers la périphérie des villes s'est poursuivie tout en s'atténuant.

Plus de la moitié des ménages français sont propriétaires de leur logement. On est passé de 46,7 % en 1978 à 51,2 % en 1984 et 54,3 en 1988. Très concentré dans le centre des agglomérations, le parc locatif est principalement constitué d'immeubles collectifs. Près de 80 % des logements loués appartient à ce type d'habitat contre seulement 20 % des logements occupés par leur propriétaires. Cette prédominance du collectif est surtout accentuée dans le secteur HLM (environ 3 millions de logements) où moins d'un logement sur dix est une maison individuelle et où la moitié des immeubles appartiennent à de grands ensembles de plus de 500 logements. Les HLM se distinguent aussi par la faible proportion de petits logements de une ou deux pièces (moins de 1 sur 4) contrairement au parc locatif collectif libre qui lui comporte presque autant (47 %) de petits logements que d'appartements plus grands. La proportion de maisons individuelles dans l'ensemble du parc locatif libre est trois fois plus élevée que dans le secteur HLM.

A - Locataires



B - Propriétaires

