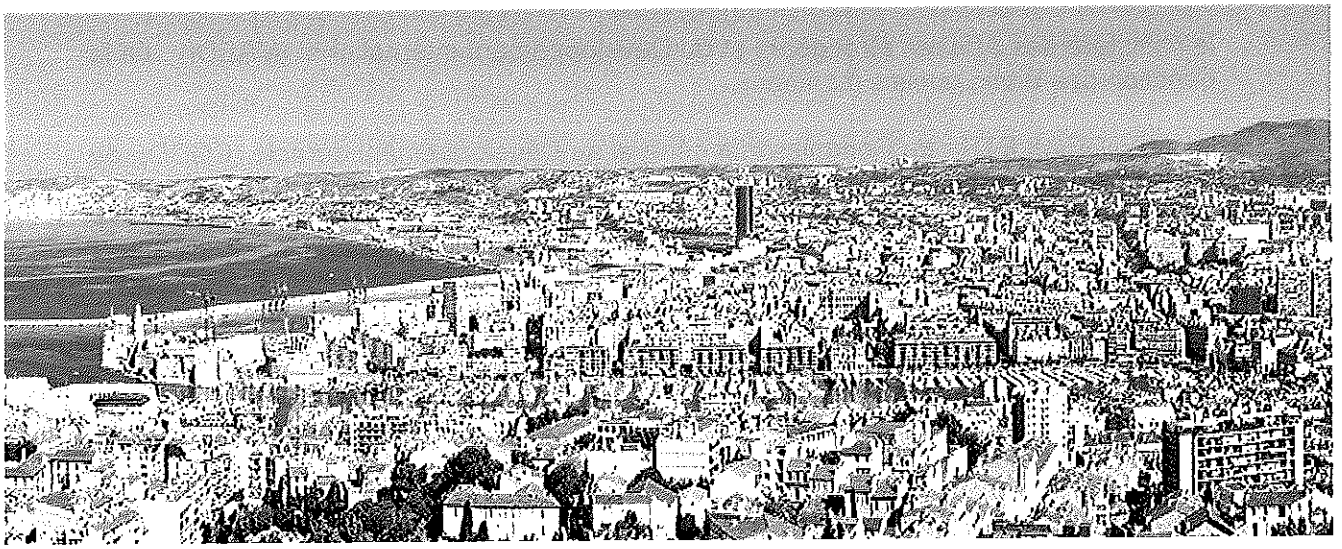
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

HABITAT III
QUITO · OCTOBER 2016

Préparation à la conférence HABITAT III

Rapport France



Septembre 2015

Ce rapport a été établi par :

Maryse GAUTIER, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD),

et

Jérôme MASCLAUX, Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, ministère du Lo ement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (MLETR), Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DGALN/DHUP/AD) ;

avec la participation d'Anne Charreyron-Perchet du Commissariat général au Développement durable, et Delphine Gaudart, Jenny Pankow, Marc Calori, et Franck Faucheux de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages pour le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et le ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (MLETR) ;

avec le soutien de la Direction des Affaires européennes et internationales (DAEI) des MEDDE/MLETR.

Sur la base de contributions pour :

le Premier Ministre : du Commissariat général à l'Égalité des Territoires (CGET) mis à disposition du MLETR et du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (MVJS),

le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) : de la direction des Biens publics mondiaux,

les MEDDE/MLETR : du Commissariat général au Développement durable (CGDD), de la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), de la Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC), de la Direction générale des Infrastructures de Transport et de la Mer (DGITM), de la Direction générale de la Prévention des Risques (DGPR),

le ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt : de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT),

et de l'Union sociale pour l'Habitat (USH) ;

avec le support de la MIGT Marseille.

Ce rapport intègre les commentaires et observations du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT).

Sommaire

Préambule 3

Introduction 13

I. Démographie urbaine 14
1. La croissance démographique des villes 14
2. Gestion de la relation urbain-rural 15
3. Les besoins des jeunes en ville 17
4. Les besoins des personnes âgées en ville 19
5. La participation des femmes dans le développement urbain 20
6. Démographie urbaine, les enjeux actuels 22
7. Les enjeux pour le futur 24

II. Planification urbaine et territoriale 25
8. Assurer une planification et une conception urbaine durable 25
9. Amélioration de la gestion du territoire, notamment dans la lutte contre l'étalement urbain 28
10. Développer la production alimentaire dans les zones urbaines et péri-urbaines 30
11. Répondre aux défis de la mobilité urbaine 31
12. Améliorer les capacités techniques pour l'aménagement et la gestion des villes 34
13. Quelles sont les difficultés rencontrées et les enseignements qui en sont tirés ? 36
14. Les défis et les enjeux futurs 39

III. Environnement et urbanisation 42
15. Changement climatique 42
16. Gestion prévisionnelle des risques 44
17. La congestion routière en France 45
18. Qualité de l'air 47
19. Les enseignements 48
20. Les défis futurs et enjeux 50

IV. Gouvernance urbaine et législation 52
21. Améliorer la prise en compte du fait urbain et la gouvernance urbaine 52
22. La décentralisation et le renforcement des autorités locales 53
23. La participation et les droits de l'homme en matière d'urbanisme 55
24. La sûreté des espaces urbains 57
25. L'inclusion sociale et l'équité 59
26. Gouvernance urbaine et législation : quelques enseignements 64
27. Les enjeux du futur 65

V. L'économie de la ville 67
28. Le financement des collectivités locales 67
29. Renforcer l'accès au financement du logement 70
30. Soutien au développement économique local 72

31. Création d'emplois décents et moyens de subsistance....74
32. Intégration de l'économie urbaine dans les politiques nationales de développement 75
33. Économie urbaine : défis et leçons....77
34. Économie urbaine – Les enjeux pour le futur....79

VI. Services urbains et logement....81
35. La lutte contre l'habitat indigne....81
36. L'accès à un logement adéquat....83
37. L'accès durable à l'eau potable....85
38. L'accès durable à l'assainissement....87
39. L'accès à une énergie domestique propre....88
40. L'accès à des moyens de transport durables....89
41. Les difficultés rencontrées et les enseignements à tirer dans ces domaines....91
42. Défis et enjeux futurs dans ces domaines....92

Annexes....96

Annexe 1. Les politiques foncières et les outils pour les mettre en œuvre....97

Annexe 2. Prise en compte des enjeux de mobilité urbaine dans les EcoQuartiers....99

Annexe 3. Le label EcoQuartiers....101

Annexe 4. Les EcoCités et les Programmes d'investissement d'avenir....103

Annexe 5. La Transition énergétique pour la croissance verte et les territoires à énergie positive....105

Annexe 6. Participation des citoyens....107

Annexe 7. Mise en œuvre de la mixité sociale au niveau communal / l'approche réglementaire (article 55 loi SRU)....109

Annexe 8. Planification territoriale et programmation en matière d'habitat. .112

Annexe 9. Glossaire des sigles et acronymes....115

Préambule

Rappel des enjeux d'Habitat II

La Conférence d'Habitat II, qui a eu lieu en juin 1996 à Istanbul, se situait dans un monde en voie d'urbanisation rapide, où les modes de vie urbains se généralisaient. Cet événement aussi appelé « Sommet mondial des villes » avait mesuré l'ampleur des défis, en identifiant dans ce cycle rapide d'urbanisation les enjeux économiques, environnementaux et sociaux ainsi que les périls potentiels qui pourraient l'emporter sur les bénéfices de l'urbanisation dans l'hypothèse d'une gestion incontrôlée. Succédant à une série de conférences internationales sur l'environnement (Rio, 1992), la population (le Caire, 1994), le développement social (Copenhague, 1995), le rôle des femmes dans la société (Beijing, 1995), le sommet d'Istanbul a naturellement endossé le rôle d'une instance de synthèse destinée à poser les premiers jalons du principe de développement durable.

Dans la déclaration finale, les chefs d'Etat ont souscrit aux objectifs universels qui consistaient à « garantir à tous un logement décent et à rendre les établissements humains plus sûrs, salubres, vivables, équitables, durables et productifs ». Les deux thèmes principaux de la conférence portaient sur un logement décent pour tous et sur le développement durable des établissements humains. Constatant une détérioration continue des conditions de vie urbaine, la déclaration finale avait mis l'accent sur la nécessité de fournir à tous l'accès à un logement décent, l'égalité d'accès au crédit et au foncier, et le droit pour les femmes, les enfants et les jeunes de vivre dans des conditions de sécurité, d'hygiène et de salubrité satisfaisants. Le document insistait aussi sur la protection de l'environnement mondial au travers de modes durables de production, de consommation, de transport et d'urbanisation. Au-delà des objectifs de lutte contre l'insécurité, la violence, la vulnérabilité accrue aux catastrophes, la déclaration finale suggérait des mesures en vue de faciliter le financement du développement, de la dette extérieure, du commerce international et du transfert de technologies.

Le contexte international

De nombreux changements sont intervenus au cours de ces 20 dernières années, qu'ils concernent le développement économique de pays intermédiaires, les BRICS notamment, les différentes crises économiques et financières qui ont eu un impact sur l'ensemble de l'économie mondiale mais surtout sur les pays les plus pauvres, augmentant encore l'écart des revenus per capita entre pays, ou la prise de conscience du changement climatique sur la planète.

Pourtant le changement le plus historique à l'échelle du monde était autre : en 2004 les citadins, tous pays confondus, sont devenus majoritaires. Cette urbanisation continue depuis à un rythme soutenu. A raison de 67 millions de citadins supplémentaires chaque année, la population urbaine atteindra 60 % en 2030. Cet accroissement proviendra à 95 % des pays en développement sous l'effet conjugué de l'exode rural et de la démographie.

Ces tendances lourdes s'opèrent dans un contexte économique difficile. En 2007, parti d'un segment de la demande en apparence restreint, le marché américain des crédits immobiliers aux ménages les moins solvables (ou crédits *subprime*), a embrasé l'ensemble des marchés financiers.

A la fin de l'année 2008, les principales économies avancées et émergentes ont connu un ralentissement marqué de leur économie. Le taux de croissance de l'Union Européenne est passé de 2007 à 2008 de 2,9 % à 0,1 %, la Chine et la Russie respectivement de 13,0 à 9,0 et de 8,1 à 5,6. La fragilité et l'exposition du système bancaire ont contribué à entraîner une crise économique mondiale. Les difficultés des banques les ont amenées à durcir leurs conditions de prêt, ce qui a considérablement réduit l'accès au crédit des ménages et des entreprises. Ses ressources financières s'en trouvant réduites, la ville a connu un ralentissement dans ses investissements, qu'il s'agisse d'infrastructure publique, de logements, ou d'investissement privé. En France et dans le monde, ce sont les populations les plus vulnérables qui en ont subi les conséquences les plus fortes. La demande de logements sociaux ou abordables a augmenté durant cette période dans toute l'Europe, sans pour autant que l'offre s'ajuste.

Au cours de ces 20 dernières années, le changement climatique est devenu une réalité pour l'ensemble de la planète. Parmi les 15 années les plus chaudes répertoriées depuis que les relevés météorologiques existent, on en répertorie 13 du début du XXI^{ème} siècle. La responsabilité des activités humaines n'est aujourd'hui plus remise en cause et les scientifiques, au travers des rapports du Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du Climat (GIEC), rassemblent des données qui doivent constituer des fondements pour des accords internationaux destinés à réduire les émissions de carbone dans l'atmosphère et, par voie de conséquence, l'élévation du niveau moyen des températures.

Néanmoins, les effets du changement climatique se font sentir de façon différenciée selon les régions du globe. Si certaines zones froides verront leur climat s'adoucir et les périodes de production agricole augmenter, la plupart des pays connaîtront des effets négatifs dont l'échelle variera intensément selon les régions. Les impacts déjà mesurés concernent les extrêmes de température, la réduction des ressources en eaux, la sécheresse, l'intensification des cyclones, des pluies et des inondations et la remontée du niveau de la mer.

Une étude de la Banque mondiale[1], destinée à alerter et sensibiliser, a recensé les effets potentiels d'une augmentation moyenne de la température de 4°C sur le globe. L'Asie du Sud-Est et la région méditerranée seraient parmi les régions les plus impactées. Les villes du pourtour méditerranéen notamment verraient leur température estivale grimper de 7°C. Les problèmes en eau, la désertification, les conséquences économiques et sociales, les migrations, les foyers de violence comptent parmi les conséquences possibles.

Si le phénomène s'est amplifié au cours de ces dernières années, la prise de conscience a aussi beaucoup évolué. Le premier rapport du GIEC en 1995 a donné naissance aux accords de Kyoto et la conférence Habitat II en 1996 en était imprégnée, donnant le premier signal d'alerte sur la nécessité de progresser vers la ville durable. Le dernier rapport, publié en 2014, sera, n'en doutons pas, une référence pour la conférence Habitat III de 2016. ainsi que les conclusions de la Conférence sur le climat, COP 21, de décembre 2015

Dans un contexte global où la pauvreté a reculé dans le monde, les effets des crises économiques à répétition et du changement climatique ont pourtant engagé un processus accéléré de migration des hommes, aux effets dramatiques. En parallèle, le pourcentage d'individus ayant moins de 1,25 dollar par jour pour vivre a baissé de façon spectaculaire dans les pays en développement au cours des trois dernières

[1] Turn Down the Heat, 2012

décennies, tombant d'un niveau égal à la moitié de leurs habitants en 1981 à 21 % en 2010[2] — alors même que la population de ces pays augmentait dans le même temps de 59 %. Malgré ces résultats, il reste 1,2 Md de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté dans le monde, situées notamment en Afrique subsaharienne pour 1/3 , en Inde pour 22 % et en Chine pour 13 %. Ce sont surtout ces populations qui contribuent au phénomène de migration, souvent poussées par un besoin désespéré de trouver des moyens de subsistance. Les migrations Sud-Nord ont pourtant aussi été accompagnées d'autres migrations internes aux pays européens qui reflètent également des situations économiques très difficiles dans certains pays.

Cette crise économique, ajoutée à la conscience d'une crise écologique si les réactions ne sont pas à la hauteur des enjeux sociaux, a été le catalyseur d'une prise de conscience accélérée sur la nécessité de modifier en profondeur les comportements. Dans la mesure où la majorité de la population mondiale vit désormais dans les villes, tout doit être fait pour qu'elles restent ce moteur économique qu'elles étaient déjà au Moyen Âge alors qu'elles ne rassemblaient pourtant que 10 % de la population (cf Le Goff[3]). Les enjeux demeurent aujourd'hui considérables.

La ville, un lieu d'opportunité et de défi

Les villes des pays en développement accueillent environ 5 millions de nouveaux citadins chaque mois. Pendant les 4 prochaines décennies, les villes du Sud absorberont 95% de la croissance urbaine mondiale. Cette croissance rapide des villes du Sud représente un des défis globaux auxquels l'humanité devra faire face au XXI^{ème} siècle, avec des conséquences majeures pour l'équilibre social, économique et environnemental de la planète.

Une croissance urbaine mal maîtrisée engendre un processus de fragmentation sociale et spatiale, rendant d'autant plus aigus les enjeux de lutte contre la pauvreté, l'organisation de l'espace, la préservation de l'environnement et la disparition accélérée des spécificités culturelles, du patrimoine matériel et immatériel des centres historiques.

Dans le même temps, les villes sont sources d'opportunités pour les populations en termes d'emploi, de revenus, d'accès aux services, aux équipements et à l'information, de culture, de citoyenneté. Si elles peuvent cristalliser des difficultés, elles portent également en elles des solutions précieuses à travers un renforcement du rôle et des capacités des autorités locales.

Il importe d'insister sur la gestion maîtrisée des espaces et la lutte contre l'étalement urbain (60 % des espaces urbains de 2030 ne sont pas encore construits) ; la planification urbaine et territoriale doit ici permettre d'adopter une approche intégrée. D'où l'importance que la France attache à l'adoption, lors du 25ème CA d'ONU-Habitat en avril 2015, des lignes directrices pour la planification urbaine et territoriale. Elles constitueront un thème fort d'Habitat III.

On estime que 870 millions de personnes dans le monde vivent déjà dans des quartiers précaires ou des bidonvilles dépourvus des services urbains de base : eau potable, assainissement, collecte des déchets, énergie, transport. Elles pourraient être près de 2 milliards en 2030 si des mesures correctives ne sont pas prises. Ces populations défavorisées souffrent aussi d'une précarité foncière, source de tensions et

---

[2] Indicateurs de développement dans le monde, Banque mondiale, 2013

[3] Pour l'amour des villes, ed. Textuel, 1997, « ces 10 % disposaient d'un pouvoir créateur, un pouvoir de domination, un pouvoir de diffusion des richesses »

d'insécurité. Elles sont aussi les plus exposées aux risques générés par la dégradation de l'environnement, la pollution des cours d'eau, des nappes phréatiques et de l'air, par les événements climatiques.

Les villes du Sud constituent ainsi un miroir grossissant des enjeux du développement, en particulier dans la perspective de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et demain des Objectifs pour le développement durable (ODD). Dans le cadre de la négociation, de ces derniers, la France soutient l'adoption d'un objectif dédié à la ville durable, avec des cibles spécifiques mentionnant le rôle des collectivités locales. Habitat III qui interviendra après l'adoption de ces ODD pourrait alors décliner de façon opérationnelle cet ODD et ses cibles et indicateurs.

Le rôle des villes dans la lutte contre le changement climatique est également essentiel. Les villes sont responsables de 75 % des émissions de gaz à effet de serre. Elles sont aussi les plus vulnérables surtout les mégalopoles situées en zones côtières. La solution se trouve aussi dans les villes en multipliant des solutions innovantes pour lutter contre le changement climatique: transports urbains, densification, efficacité énergétique des bâtiments, articulation avec la planification (plans climats territoriaux), échelle pertinente pour des politiques de résilience.

*

Les grands enjeux de la ville durable en France

En France, le taux d'urbanisation[4] évolue peu. Il se situe à 78 % et reste au niveau de la moyenne européenne. Les grandes villes continuent néanmoins de connaître une croissance démographique, qui se situe aux alentours de 0,5 % par an sur les dix dernières années. Pour autant, 95% de la population française vit en 2011 sous l'influence des villes qui contribuent aux dynamiques territoriales de croissance et de cohésion. Elles constituent à ce titre un enjeu stratégique pour la France.

Cette urbanisation du territoire national s'organise au travers d'une armature de villes de toutes tailles. Le fonctionnement de cette armature est polarisé par Paris, les onze agglomérations les plus impactées par le processus de métropolisation et les autres capitales/métropoles régionales et départementales connectées avec les autres espaces urbains français placés sous leur influence. Tous ces espaces urbains entretiennent des relations d'interdépendances.

En parallèle, la réalité des villes françaises évolue selon un double critère de densité et de diversité, qui permet de distinguer des ensembles urbains relativement spécifiques : centre-villes denses et pouvant concentrer des catégories socioprofessionnelles et des activités très différentes, quartiers en difficulté (densément peuplés mais avec un profil essentiellement résidentiel et paupérisé) et des espaces périurbains peu denses.

Cette lecture du fonctionnement des espaces à dominante urbaine fait apparaître deux enjeux principaux pour les prochaines décennies. Le premier, de nature systémique, consiste **à renforcer le rôle de moteur économique des villes** et la capacité de ces dernières à s'insérer de manière plus efficace dans les réseaux nationaux et internationaux. Prises dans leur ensemble, les principales agglomérations françaises ne présentent pas de déficit majeur par rapport à leurs homologues européennes

[4] Indicateurs Banque mondiale, 2014. La population urbaine fait référence aux personnes vivant en milieu urbain tel que défini par les bureaux nationaux de statistiques. Elle est calculée en utilisant les estimations de population de la Banque mondiale et les rapports urbains des Perspectives d'urbanisation de la population mondiale des Nations Unies.

compte tenu notamment de la fonction d'entraînement stratégique que joue la région capitale en France à leur profit. Prises individuellement, elles ont, cependant, des performances moyennes avec des dynamiques de spécialisations peu marquées, 78% d'entre elles relevant d'un profil européen moyen et à dominante «services». Pour répondre à cet enjeu, le développement de stratégies opérationnelles de mise en réseau des agglomérations françaises aux échelles locales et régionales doivent constituer une priorité pour combiner et coordonner leurs potentialités, leurs fonctions productives et entraîner avec elles les espaces à dominante rurale.

Le second enjeu se situe à l'échelle de chacune des agglomérations françaises (c'est-à-dire leur aire urbaine[5]) en termes de **développement et d'égalité durable des territoires**, ce qui implique de répondre à trois défis principaux, l'étalement urbain, le développement d'inégalités territoriales, et la fragmentation institutionnelle nuisant à la bonne gouvernance locale.

L'**étalement urbain** résulte de la périurbanisation croissante des territoires et de l'artificialisation des sols (cf la carte sur la surface artificialisée entre 2000 et 2006 figurant au point II Planification urbaine et territoriale) qui a renforcé les liens d'interdépendance entre les aires urbaines et leur périphérie rurale. La densité est ainsi de 400 habitants au km² en moyenne dans l'espace urbain, contre 600 jusqu'en 1962. Les problématiques ainsi posées par cette périurbanisation des territoires sont nombreuses: saturation des infrastructures de transports, augmentation du temps domicile-travail, fragmentation des territoires, consommation d'espaces naturels, modification des paysages constitutifs du cadre de vie des Français et notamment la banalisation des paysages péri-urbains, croissance des coûts d'aménagement et d'équipements, pollution et nuisances de toutes natures, etc.

Le deuxième défi s'exprime par de **fortes disparités internes aux agglomérations et entre les agglomérations françaises**. Selon l'INSEE, les grandes aires urbaines françaises au nombre de 241 occupent un cinquième du territoire français et regroupent près de 80% des habitants. 47,9 millions d'habitants vivent en milieu urbain et périurbain dont 5,5 millions dans les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (dont un peu plus de 0,6 millions Outre-mer). En 2014, le taux de chômage des 15-64 ans était de 26,7% dans ces quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) soit près de trois fois supérieur à celui de leurs unités urbaines environnantes. Pour les 15-29 ans, le taux de chômage y était de 38,4% contre 17% dans les unités urbaines englobantes. Les QPV concentrent une majorité de population à bas revenus, c'est-à-dire inférieurs à 60% du revenu médian par unité de consommation. Ils se caractérisent par une forte ségrégation socio-spatiale, le rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation et celui de leur agglomération s'élève ainsi à 47,4% en 2011.

De façon plus générale, cette urbanisation révèle aussi la persistance d'inégalités territoriales, voire l'émergence de nouvelles, en lien avec les évolutions récentes (économiques, sociales, technologiques, démographiques, environnementales, culturelles...). Ces écarts entre les territoires s'observent à plusieurs échelles. Les inégalités s'aggravent au niveau infrarégional entre les centres des agglomérations, les franges périurbaines et les zones rurales, marquées par les difficultés de certains pans de l'économie agricole, le vieillissement démographique, la diminution de l'emploi, notamment public, et les restructurations industrielles.

---

[5] Définition de l'aire urbaine de l'INSEE : Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Les écarts les plus importants se situent toutefois entre les territoires métropolitains et les régions ultrapériphériques (RUP). Ces territoires ultra-marins font face à des contraintes spécifiques communes, éloignement, insularité (hormis la Guyane), faible superficie et forte pression démographique, relief et climat difficiles, manque de surfaces valorisables, conflits d'usage des ressources, pratiques agricoles qui s'intensifient (enjeux de gestion des espaces naturels importants), retard en termes d'investissement dans la politique de l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets, gestion des risques notamment météorologiques...

Le troisième défi est celui de l'optimisation **de la gouvernance des agglomérations** françaises. Elle constitue une des clés du maintien, de l'amélioration de la compétitivité et de la cohésion de ces espaces et de ceux, à dominante rurale, placés sous leur influence. La fragmentation institutionnelle constatée des territoires urbains au travers des établissements publics de coopération intercommunale et appréciée soit à l'échelle de leur unité urbaine (zone dense de l'agglomération exprimée au travers de la continuité de son bâti) soit à l'échelle de leur aire urbaine (unité urbaine et sa couronne périurbaine) doit être réduite pour mettre ces territoires en capacité de répondre aux enjeux et tendances précédemment exposés[6]. Cette mise en capacité des territoires urbains permettra notamment d'élaborer des projets pertinents et cohérents et de mutualiser des outils méthodologiques et opérationnels.

Les défis français à venir

Dans ce contexte, les grands enjeux urbains reposent avant tout sur la capacité à répondre aux nouvelles demandes qui peuvent rentrer en contradiction les unes avec les autres :

- **La gestion et la protection des ressources**. La ville requiert davantage de terrains pour une demande foncière croissante, alors que les zones agricoles et naturelles situées en périphérie des villes demandent à être protégées pour remplir leurs fonctions de production d'aliments ou d'espaces verts. Les biens publics sous la responsabilité de la ville, tels les milieux aquatiques et la qualité de l'air, sont par ailleurs d'une grande fragilité dans les milieux urbains et devront faire l'objet d'une attention continue ;
- **L'accueil des populations vulnérables**. Ces populations sont identifiées soit par leur très faible niveau de revenu, soit par un type de demande spécifique (personnes âgées, jeunes, populations nomades). Elles ne peuvent pas trouver de réponses satisfaisantes à leurs besoins sans un soutien spécifique, alors que leur intégration dans la ville sera un des critères de succès pour cette ville ;
- **Le changement climatique pour bâtir une ville résiliente.** La ville est le plus grand émetteur de gaz à effet de serre et porte une grande responsabilité à l'échelle globale pour contribuer à en réduire les volumes. Elle devra jouer un rôle critique pour accroître la sensibilisation de tous ses partenaires à ces questions et les aider à trouver les justes mesures d'adaptation à des modifications du climat déjà existantes ;
- **La gestion optimisée des ressources financières dans un contexte de restriction**. La ville rassemble les ambitions de ses habitants et de ses entreprises qui, en retour, attendent un soutien au développement économique local. Elle porte aussi la responsabilité des enjeux environnementaux et sociaux

[6] Il s'agit d'un des objectifs de la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui crée un nouveau statut pour les 12 métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville.

cités plus haut, mais dans un contexte de raréfaction des transferts budgétaires et d'accès plus restreint aux financements. Elle devra rechercher des solutions innovantes dans le partenariat entre acteurs publics et privés, dans l'économie sociale et solidaire.

Notre mode de consommation et de développement n'est pas durable pour les générations futures. Il est également de plus en plus problématique et inéquitable pour les générations actuelles et impose une adaptation des usages de chaque citoyen. La majeure partie de l'amélioration globale de l'efficacité énergétique ne pourra en effet être obtenue qu'en privilégiant l'hyper-efficacité au niveau de l'usage final de l'énergie, c'est-à-dire au niveau de chaque individu.

En outre, les villes sont les garantes de l'équité et du développement, car une économie locale qui prospère fournit les ressources nécessaires à ses habitants en termes d'emplois, de qualité de l'environnement, d'éducation et de services. Néanmoins, la vitalité de nos économies est à risque. Le changement climatique, une croissance à taux réduit, la perte accélérée de la biodiversité, la raréfaction des ressources affectent l'ensemble des territoires et menacent notre cohésion sociale et territoriale.

Les engagements de la France

Cette prise de conscience a fait émerger la notion d'intégration dans la gestion urbaine, donnant lieu au concept de **ville durable**, formalisé d'abord dans le Plan du Développement Durable 2010-2013, devenu ensuite pour la période 2014-2020 celui de la transition écologique vers un développement durable,

La Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) veut être globalisante, dans la mesure où elle s'appuie sur les stratégies thématiques existantes (gestion du risque inondation, changement climatique, biodiversité) ou en préparation (bas carbone, santé-environnement, la mer et les littoraux) dont elle assurera la cohérence. La SNTEDD 2014-2020 présente une vision commune pour tendre vers une société plus sobre à horizon 2020 (axes 1 à 3), en proposant les leviers adéquats pour accélérer et accompagner la transformation du modèle économique et social (axes 4 à 6) et en renforçant la pédagogie et la gouvernance pour favoriser l'appropriation et l'action de tous (axes 7 à 9). Ces derniers axes font l'objet d'actions particulièrement développées en France, pour encourager et accompagner les collectivités volontaires dans leurs efforts d'élaboration de projets de territoire intégrés, afin de rendre ces perspectives les plus concrètes et réalistes possibles.

En France comme dans l'Union européenne, la tendance est à la baisse des émissions, mais l'atteinte des objectifs fixés à moyen et long terme (comme le facteur 4 en France qui consiste à diviser par quatre les émissions entre 1990 et 2050) nécessitera une profonde et rapide évolution de l'ensemble des secteurs de l'économie.

Face au développement des disparités spatiales, l'égalité des territoires a été promue comme une priorité politique du Gouvernement qui s'est traduite par la création en 2014 du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service du Premier ministre, qui résulte de la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, du secrétariat général du comité

interministériel des villes et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Le CGET coordonne **la politique de la ville** mise en œuvre depuis les années 1970 et réformée par la loi du 21 février 2014. C'est une politique nationale ayant des dimensions territoriales fortes et transversales pour lesquelles l'Etat agit au titre de la solidarité nationale et de la cohésion urbaine. Conduite par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, elle a pour objectif d'assurer l'égalité entre les territoires, réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Elle repose sur une action publique qui se déploie à l'échelle intercommunale et mobilise tous les partenaires publics et privés concernés en faisant de la co-construction avec les habitants un de ces principes. Elle s'inscrit dans une approche de projet intégré formalisée par les nouveaux contrats de ville (2015-2020), contrats uniques articulant étroitement les piliers « cohésion sociale » « cadre de vie et renouvellement urbain » et « développement économique et emploi ». (cf fiche 25).

Annoncé par le président de la République le 16 décembre 2014, le **nouveau programme national de renouvellement urbain** (NPNRU) s'inscrit également dans une approche renouvelée de la ville par rapport au programme précédent le PNRU, par la contribution à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, à la transition écologique des territoires et à la production d'une ville durable.

Enfin, le défi de la fragmentation institutionnelle trouve une réponse dans la poursuite de la décentralisation avec l'adoption récente de trois lois : la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ; la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions ; la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Alors que les deux premiers actes s'étaient focalisés sur les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, l'objectif est désormais de rechercher une **simplification du paysage institutionnel local**, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires, favorisant ainsi l'enracinement d'une décentralisation arrivée à maturité. Par ailleurs, les réformes intègrent la contrainte qui pèse sur les finances publiques dans le contexte de la crise financière et économique qui s'ouvre à partir de 2008.

Le développement urbain durable et la politique française à l'international

La France souhaite se situer sur la scène internationale comme acteur de la sensibilisation aux questions de changement climatique. Les engagements pris par de nombreux pays restent encore largement insuffisants pour espérer limiter le réchauffement en dessous de 2°C, objectif que s'est fixé la communauté internationale. Pour y parvenir, il faudrait en 2050 une réduction des émissions mondiales de GES de 50 % de leur valeur 1990. La Conférence des Nations Unies sur le climat que la France accueillera en 2015 (COP21) sera à cet égard cruciale pour aboutir à un accord mondial à la hauteur des enjeux.

La planification urbaine stratégique s'est développée à partir des années 1990 pour répondre à la complexité des enjeux urbains contemporains. Son corpus de référence a été initié à partir des expériences de villes de pays développés (Barcelone, Londres, Vancouver, Lyon, plusieurs villes allemandes et italiennes...) et émergents (Curitiba, Rosario, Porto Alegre, Montevideo, villes chinoises...) ainsi que des acteurs de la coopération internationale (ONU Habitat, CGLU, Cities Alliance). Elle porte une vision globale de l'avenir de l'agglomération. A ce titre, elle prend en charge tout à la fois les

dimensions spatiales, économiques, sociales, environnementales et culturelles des territoires concernés.En 2007, la France a élaboré une « Stratégie en matière de gouvernance démocratique ». Adossée au soutien que la France apporte aux processus de décentralisation et de déconcentration, cette stratégie promeut une gouvernance démocratique définie comme « l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs ». A la lumière d'une évaluation de dix années de soutien aux processus de décentralisation et déconcentration, une nouvelle stratégie d'accompagnement de la gouvernance territoriale sera adoptée fin 2015.

Les propositions de coopération

La coopération urbaine française propose aux villes du Sud qui le souhaitent un appui en matière de planification urbaine stratégique. A cette fin, elle a développé un ensemble d'orientations qui peuvent guider les acteurs français de la coopération urbaine, et l'ensemble des participants. Ces orientations, qui doivent faire l'objet d'une adaptation à chaque contexte local, peuvent se décliner en cinq axes :

- Favoriser une concertation multi-acteurs, puis la coproduction des politiques locales par la mobilisation des différents acteurs autour des collectivités locales ;
- Aider à la consolidation d'une maîtrise d'ouvrage urbaine (capacités financières, outils de connaissance du territoire, gestion des services publics) qui s'appuie sur des dispositifs de gouvernance démocratique ;
- Encourager l'adoption d'une démarche intégrée visant la cohérence des politiques sectorielles et l'élaboration concertée d'un projet stratégique, itératif et évolutif au niveau de la ville ;
- Appuyer la formation et le renforcement de la qualification des équipes professionnelles et des administrateurs qui participent à la gouvernance urbaine, et, au-delà de l'ensemble des acteurs du territoire.
- Promouvoir la participation des citoyens dans les différentes phases d'élaboration, de suivi et d'évaluation des projets, dans une démarche de co-construction.

Les moyens et les acteurs mobilisés

L'Agence française de développement (AFD), opérateur pivot de la France en matière d'aide publique au développement, a adopté début 2014 un cadre d'intervention sectoriel relatif à la « ville durable » qui met l'accent sur l'importance d'une maîtrise d'ouvrage publique forte. L'AFD est un des premiers bailleurs bilatéraux dans le domaine urbain (avec près de 1 Md€ d'engagements annuels) et un des seuls à proposer des prêts aux collectivités locales sans garantie de l'Etat.

La France rassemble les acteurs de l'urbain à l'international dans toute leur diversité, pour agir de manière cohérente et coordonnée au plan international, incarnant l'attention particulière portée par la France à l'enjeu majeur de la construction de villes durables et solidaires. L'ensemble des acteurs français impliqués dans la coopération urbaine sont rassemblés dans une plate-forme innovante : **le Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT).** Cette plate-forme d'échanges et de capitalisation a été lancée en juin 2011 en présence du directeur exécutif d'ONU-Habitat, Dr Joan Clos, Les travaux du PFVT mettent **l'accent sur le caractère central d'une maîtrise d'ouvrage urbaine forte, transparente et participative, en un mot**

démocratique. Plusieurs approches sont également développées : l'appui à la gouvernance locale ; l'appui à la planification urbaine stratégique, .

Suivant cette approche, la France a aussi voulu structurer et organiser les acteurs économiques nationaux afin qu'ils puissent proposer aux décideurs locaux, en France ou à l'étranger, sous la marque **Vivapolis**, une offre adaptée, contextualisée et efficiente en vue du passage à l'opérationnel. Cette démarche a donc pour but de promouvoir collectivement les savoir-faire français à l'international et d'aider à la constitution de groupements d'entreprises pour proposer une offre urbaine globale.

De plus, l'expertise française est mobilisée de façon originale et substantielle à travers la multiplicité des coopérations décentralisées, valorisées à plus de 100 millions d'euros par an.

Cette gouvernance urbaine a pour objectif de soutenir les acteurs concernés pour les aider à relever les défis de l'urbanisation, à concevoir et à mettre en œuvre leurs propres politiques et stratégies d'aménagement et de développement urbain durable et de lutte contre la pauvreté. Les principes d'actions qu'elle s'est fixée sont les suivants :

- Apporter un appui aux partenaires de la France pour les aider à aborder le territoire de manière globale, dans une logique de cohérence des territoires, en tenant compte des réseaux de villes, grandes, moyennes et petites ; ,
- Articuler les différentes échelles, du quartier à l'aire urbaine ;
- Aider à la définition des priorités de l'action sur la ville ;
- Renforcer la maîtrise d'ouvrage publique et l'investissement intellectuel dans l'expertise professionnelle, la recherche et les dispositifs de formation.
- Faciliter la participation des citoyens dans la gestion de la ville.

Articulées de manière cohérente et coordonnée au plan international ces initiatives soutiennent une approche intégrée de la ville durable, du renforcement et de l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage à l'amont, à la mise en place et à la gestion de services urbains à l'aval.

Introduction

La troisième conférence des Nations Unies pour l'Habitat se tiendra en octobre 2016 et invitera l'ensemble des gouvernements à réfléchir autour du développement urbain durable. La conférence Habitat II en 1996 avait en effet fixé des objectifs ambitieux d'amélioration de la ville et des conditions d'accueil de toutes les populations dans un monde en phase d'urbanisation accélérée.

Les engagements formulés dans le document Rio +20, « Le futur que nous voulons », notaient que la lutte contre la pauvreté constitue aujourd'hui le plus grand défi que le monde affronte. Les objectifs partagés par tous d'aller vers un développement durable requièrent l'éradication de la pauvreté, le développement de modes durables de consommation, un développement économique et social fondé sur la protection et la gestion des ressources naturelles. Les villes, qui abritent aujourd'hui plus de la moitié de la population de la planète sont donc confrontées à un enjeu majeur.

Afin d'engager la préparation de la Conférence Habitat III, ONU Habitat a donc souhaité une contribution de l'ensemble des pays. Chaque gouvernement est appelé à faire le point sur les progrès réalisés depuis le sommet d'Istanbul et à évaluer les enjeux et défis qu'il aura à affronter pour améliorer encore les capacités de ses villes à répondre aux besoins de ses habitants. Une telle réflexion constituera le fondement pour identifier les futurs objectifs que les participants à la conférence s'engageront à respecter pour les 20 prochaines années.

Le cadre du rapport proposé ici suit donc les recommandations d'ONU Habitat qui disposera ainsi des capacités de mener des synthèses sur chacun des thèmes proposés, d'identifier les défis récurrents sur les villes et de proposer pendant la conférence un rapport global Habitat III résumant les informations produites. Il détaille les différents secteurs regroupés en 6 chapitres : Démographie urbaine ; Planification urbaine et territoriale ; Environnement et urbanisation ; Gouvernance urbaine et législation ; Economie de la ville ; Services urbains et logement dont la cohérence assure à la ville un développement harmonieux et une qualité de vie pour ses habitants.

Composé par les directions de l'administration concernées par les thèmes, le rapport a en outre été soumis à une concertation réalisée dans le cadre du Partenariat français pour la Ville et les Territoires (PFVT). Le rapport proposé s'est enrichi des observations et commentaires obtenus au cours de cette démarche.

I. Démographie urbaine

1. La croissance démographique des villes

Quels sont les résultats atteints par la France dans ce domaine ?

A l'échelle de l'ensemble du territoire, la population française a augmenté de 6,6 millions d'habitants entre 1990 et 2010, ce qui représente une hausse de 0,5 % en moyenne annuelle.

L'essentiel de la croissance démographique de la dernière décennie se localise dans les grandes aires urbaines ; elle est proportionnellement plus forte dans les couronnes des grands pôles urbains (+15,5 %) que dans les grands pôles urbains eux-mêmes (+5,3 %). Les couronnes des grands pôles urbains contribuent pour 2,7 points à la croissance démographique, soit presque autant que les grands pôles urbains, qui accueillent 58,9 % de la population (voir cartes page 26)

La croissance démographique est particulièrement forte dans les communes littorales. Entre 1990 et 2011, la population des communes littorales a augmenté de 13,2 % contre 11,9 % au niveau national, ce qui représente près d'un million de résidents supplémentaires en vingt ans. Les communes littorales hébergent 8 millions de résidents en 2011. Cette population a tendance à augmenter du fait de soldes migratoires très souvent positifs en métropole et des soldes naturels nettement excédentaires en outre-mer.

Quelles sont les difficultés rencontrées et les enseignements qui en sont tirés ?

Dans les communes littorales en expansion démographique, de nombreuses problématiques spécifiques sont la conséquence directe de cette forte population : saturation des infrastructures de transports, dynamiques de constructions importantes et mitage des milieux naturels (implantation d'édifices dispersés dans un paysage naturel), tensions sur les marchés immobiliers et phénomènes d'éviction des populations modestes... L'interprétation de l'évolution de la population du littoral est donc essentielle à la compréhension de la dynamique du territoire littoral.

De façon générale, les espaces urbains en expansion démographique consomment un territoire foncier proportionnellement plus important que ne le nécessiterait l'augmentation de population, du fait d'une dédensification des extensions urbaines, grignotant ainsi le territoire agricole périurbain.

Dans les villes à solde démographique faible ou nul, villes qui sont souvent de taille moyenne ou faible, les difficultés naissent d'un vieillissement de la population et d'un marché immobilier atone. Les phénomènes de décroissance urbaine en France sont toutefois limités, du fait d'un solde naturel très élevé pour le contexte européen (1er solde naturel en valeur absolue et 2^{e} en proportion après l'Irlande).

Parallèlement à l'accroissement de la population en France, on observe sur l'ensemble du territoire, depuis la crise économique de 2008, une augmentation des inégalités. Ainsi, entre 2008 et 2011, le niveau de vie des 10 % des habitants les plus pauvres a diminué de 3,5 points quand celui des 10 % les plus riches a augmenté de 2,5 points.

Différents défis futurs sont identifiés à l'échelle des grands territoires. D'ici 2040, le nombre d'habitants devrait progresser de 13,5 % par rapport à 2010, soit 0,4 % par an en moyenne (selon les données INSEE). 73 millions d'habitants peupleraient ainsi la France au 1er janvier 2040, dont près de 71 millions en France métropolitaine.

Ce regain démographique devrait être différencié selon les régions :

- les régions du centre de la France et la Basse-Normandie devraient leur croissance à leur solde migratoire, alors que l'accroissement naturel y serait négatif ;
- à l'inverse, l'Ile-de-France, l'Alsace, la Haute-Normandie et la Picardie auraient un solde naturel fortement positif qui compenserait le déficit migratoire ;
- les régions méridionales et littorales de France métropolitaine combineraient solde naturel et migratoire positif ;
- les régions ultra-marines conserveraient un solde naturel très supérieur à la moyenne de la France métropolitaine.

Dans ce cadre, différents enjeux sont d'ores et déjà soulevés :

- la maîtrise du foncier et le renouvellement du foncier délaissé dans les zones d'activités. afin de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols et apporter de la « qualité » aux espaces périurbains pour limiter les risques de fracture sociale et de ghettoïsation ; la gestion appropriée de l'étalement urbain aura en outre le bénéfice de préserver le territoire agricole ou les espaces naturels périurbains ;
- la requalification des bourgs ou des centres anciens de petites villes ou villes moyennes structurant l'armature urbaine d'un territoire (enjeux de maîtrise foncière de maîtrise de l'énergie, de vieillissement et de lutte contre l'habitat dégradé, de préservation du patrimoine et de développement économique) ;
- l'intégration des populations fragiles ou marginales, provenant de la migration ou réfugiées, au travers d'une éducation et d'un programme de santé favorisant leur insertion économique rapide ;
- la résorption des situations d'habitat précaire afin de lutter contre les discriminations et améliorer l'inclusion sociale et urbaine des personnes défavorisées (réalisation ou réhabilitation de places d'hébergement ou d'accueil de jour et mobilisation pour l'habitat des gens du voyage notamment) ;
- la mise en adéquation de l'offre de logement, privée ou sociale, avec les besoins, particulièrement dans les territoires où la pression de la demande et les coûts de production, notamment foncier sont forts, en garantissant la mixité sociale sur tout le territoire, et tout particulièrement dans les territoires urbanisés.

2. Gestion de la relation urbain-rural

Dans un pays à 95 % sous influence urbaine (INSEE, 2011), la relation urbain-rural s'appréhende à travers les liens entre les pôles urbains (66 % de la population) et les couronnes périurbaines ou communes multi-polarisées (29 %) qui, pour une grande partie d'entre elles, présentent une morphologie de campagne.

Dans une typologie établie par la DATAR en 2012, les campagnes en périphérie des villes, du littoral ou situées en vallées urbanisées, caractérisées par une forte

croissance résidentielle, rassemblent ainsi 16,6 millions d'habitants sur 10 442 communes. Leurs conditions de vie et l'économie sont liées au dynamisme des métropoles et des villes environnantes.

Cette influence urbaine est notamment permise par le niveau important des mobilités (navettes domicile-travail, mobilité résidentielle des retraités, flux de résidents secondaires) qui se traduisent par une interconnexion permanente entre espaces urbains et campagnes. A ces mobilités, s'ajoutent des mécanismes de circulation monétaire (dépenses de consommation, prestations sociales, pensions de retraite, dépenses de tourisme, etc...) résultant du découplage entre espaces de production, générateurs de PIB (majoritairement urbains) et espaces à caractère résidentiel (majoritairement périurbains ou ruraux).

Ces territoires d'économie résidentielle présentent ainsi des profils différenciés selon qu'ils tirent leurs ressources des revenus de navetteurs, de retraités, de bénéficiaires de prestations sociales, des revenus touristiques ou qu'ils présentent un mélange de ces différentes bases.

La relation urbain/rural peut également être appréhendée à travers le développement des espaces artificialisés dont la part est de 5,1 % en 2006 en France métropolitaine, selon l'inventaire européen Corine Land Cover. Elle dépasse 10 % dans 15 départements. Ce taux a augmenté de 3 % depuis 2000, aux dépens principalement de terres agricoles mais aussi d'espaces naturels. Il a progressé dans tous les départements depuis 2000 sauf dans quatre départements d'Ile-de-France déjà très artificialisés. (voir carte des surfaces artificialisées page 26)

Quelles sont les difficultés rencontrées et les enseignements qui en sont tirés ?

L'étalement persistant des surfaces artificialisées peut nuire à la préservation des ressources agricoles et naturelles. Les impacts concernent non seulement les sols mais aussi l'eau, en particulier par l'imperméabilisation. Le recul des espaces naturels et ruraux lié à la progression de l'artificialisation s'accompagne également d'une fragmentation et d'un cloisonnement des milieux naturels, défavorables à différentes espèces.

Au-delà de la concurrence entre les différents usages du sol, la relation entre territoires de croissance et territoires de développement fait apparaître de véritables « systèmes productivo-résidentiels » (SPR) fonctionnant à des échelles plus larges que les aires urbaines et zones d'emplois et associant espaces urbains et campagnes. Une analyse effectuée sur les 131 premières unités urbaines[7] françaises permet par exemple d'estimer à 66 Md€ le montant des seuls revenus du travail transférés entre les zones d'emplois (2006). L'ajout des flux monétaires liés aux résidences secondaires ou aux départs au moment de la retraite augmenterait ce total à 100 Md€ par an. Les sommes en jeu circulant entre les territoires sont donc considérables.

L'analyse de ces systèmes fait apparaître une corrélation entre dynamisme économique des agglomérations et portée du SPR, à l'exception du cas parisien. Autrement dit, les agglomérations les plus performantes sont celles qui bénéficient d'un environnement favorable avec lequel elles ont des échanges résidentiels intenses mais qui envoient leurs navetteurs, retraités et résidents secondaires dans un périmètre proche (moins de 150 km), une synergie positive s'établissant entre cet environnement résidentiel et la productivité du territoire. A l'inverse, plus le SPR d'une agglomération

[7] En France, une unité urbaine (terme administratif) est une catégorie statistique qui désigne empiriquement un territoire défini par la continuité de l'habitat ou du bâti.

est étendu et plus il y a une évasion de revenus hors du bassin de vie et moins le cercle de développement économique s'avère vertueux.

Ces éléments d'analyse sont vérifiés si l'on considère la relation de réciprocité entre l'aire urbaine (AU) et son hinterland (défini comme l'espace périphérique situé dans un rayon de 100 km du centre de l'AU). Il y a une interaction positive entre la qualité résidentielle de l'hinterland rural et le développement de l'aire urbaine.

Les défis futurs

Ce fonctionnement systémique permet d'objectiver la recherche de solidarités et de complémentarités entre les métropoles et les espaces périurbains et ruraux et le rôle des villes notamment les petites et moyennes, dans leur rôle de structuration de la vie dans les campagnes comme pôles de proximité. La structuration des schémas de cohérence territoriale ou d'intercommunalités à l'échelle des aires urbaines ou de territoires vécus apparaît par exemple comme des bonnes pratiques. Ces solidarités et complémentarités visent en outre à limiter la consommation foncière (stratégies d'inclusion des systèmes péri-urbains dans les projets d'agglomération : maintien d'espaces naturels publics, soutien à l'agriculture périurbaine, aux politiques de planification énergétique et de mobilité multimodale, soutien à l'économie circulaire et à la logistique urbaine, développement des circuits courts)

Ces logiques de développement différenciées témoignent également du risque de rupture inhérent à ce modèle dans le contexte de la crise économique actuelle et de réduction des finances publiques. Les territoires périurbains et ruraux les plus spécialisés dans cette économie résidentielle ou éloignés des pôles urbains apparaissent ainsi comme particulièrement vulnérables.

3. Les besoins des jeunes en ville

En 2006, 12 millions de jeunes entre 15 et 29 ans vivent en France métropolitaine. Les jeunes poursuivant des études supérieures ou en début de vie active se concentrent dans les grandes villes. Ainsi, les aires urbaines de Paris, Lyon, Marseille-Aix, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg, Montpellier, Grenoble, Rouen, et Nancy concentrent la moitié des jeunes de 18 à 24 ans, mais seulement un tiers de la population totale. Après 25 ans, les jeunes adultes entrant dans la vie active se rapprochent des principaux pôles d'activités économiques. Au sein de l'espace à dominante urbaine, les jeunes de 18 à 24 ans habitent plus fréquemment en ville-centre que les 15-17 ans.

Au sein des quartiers sensibles, la population est jeune par comparaison au reste du territoire. En 2006, près de 9 % des jeunes de 18 à 24 ans vivaient en zone urbaine sensible (ZUS), soit 486 000 jeunes, alors que le poids de la population en ZUS ne représente que 7 % de la population totale.

Dans les villes, des difficultés croissantes sont constatées dans l'accès au logement pour les jeunes, exposés par ailleurs à des difficultés d'accès à l'autonomie et à l'insertion professionnelle.

La moitié des étudiants sont logés hors du domicile parental. Certains ont la possibilité de poursuivre leurs études tout en continuant à vivre chez leurs parents comme à Paris ou Marseille (47 % sont logés dans le cadre familial). En fonction des villes étudiantes, de 1 % à 6 % seulement des jeunes bénéficient d'un logement en foyer étudiant.

L'accès à la propriété est difficile pour eux dans les grandes unités urbaines. En Île-de-France, 14 % des ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 30 ans sont propriétaires contre 48 % des ménages franciliens. En ZUS, en 2011, 11 % des ménages d'individus de moins de 30 ans ne vivant plus avec leurs parents sont propriétaires de leur logement.

Les jeunes des zones urbaines sensibles sont confrontés à diverses difficultés exacerbées par rapport aux jeunes de l'ensemble des villes :

- des difficultés scolaires plus fréquentes : en 2012, le taux de réussite moyen au brevet est de 87 % dans les collèges où aucun élève ne réside en ZUS quand il est de 73 % dans les collèges où il y en a plus de la moitié.
- un accès plus difficile au marché de l'emploi pour ces jeunes dont une part significative est sortie du système scolaire sans qualification et parfois précocement désocialisée. Ainsi, en ZUS, 45 % des jeunes actifs de 15 à 24 ans sont au chômage contre 23,1 % à proximité immédiate de ces quartiers. Les jeunes ni étudiants, ni employés, ni stagiaires sont deux fois plus nombreux dans ces quartiers.

Les jeunes en recherche d'emploi, éprouvent des difficultés d'insertion professionnelle qu'ils attribuent à un manque de relations, de recommandations, un manque d'expérience et à la rareté des offres. De plus, les jeunes de moins de 30 ans qui travaillent occupent, le plus souvent, des emplois faiblement qualifiés et demandant plus de flexibilité que leurs aînés.

Ces constats ont amené le gouvernement à mettre en place des dispositifs incitatifs ciblés sur les jeunes des quartiers, comme les « emplois d'avenir » dont une partie est réservée à ce public, ou encore à recruter des « adultes-relais médiateurs vers l'emploi ». D'autres dispositifs sont mis en place dans le champ de l'éducation, comme le renforcement des moyens éducatifs ou les programmes de réussite éducative.

Par ailleurs, s'ils se distinguent par de nombreux potentiels, talents et par un esprit d'initiative qu'il convient de soutenir, les jeunes des quartiers rencontrent souvent des difficultés en termes de mobilité et d'autonomie, d'accès aux droits sociaux, de précarité et d'accès aux loisirs, au sport et à la culture. Ils sont parfois exposés à des conduites à risque et sont victimes de discriminations souvent plurielles (liées à l'âge, à l'origine et au territoire) qui appellent des réponses appropriées.

En référence à la « Priorité Jeunesse » établie par le Président de la République et en articulation étroite avec les décisions du conseil interministériel de la jeunesse du 21 février 2013, l'intervention en faveur de la jeunesse constitue un axe majeur et une priorité transversale des nouveaux « contrats de ville » (2015-2020).

Au sein des territoires, la coordination et la complémentarité des actions mises en œuvre en direction des jeunes doivent être constamment recherchées et améliorées. Il s'agit de répondre aux besoins d'ensemble de ces publics dans la construction de leur parcours d'insertion et d'accès à l'autonomie, via des dispositifs relevant de l'éducation, de l'offre d'insertion sociale, de l'accès à la santé, au logement, à la culture, aux sports et aux loisirs ainsi que de la participation citoyenne.

4. Les besoins des personnes âgées en ville

Comme dans les autres pays européens, on constate un vieillissement de la population française qui va s'accroître dans les 30 prochaines années. D'ores et déjà, de 1975 à 2008, en France métropolitaine, l'effectif des personnes de plus de 75 ans a doublé, passant de 2,7 à 5,4 millions (soit désormais 8,5 % de la population totale).

Pour ce qui concerne les quartiers prioritaires de la « politique de la ville », si la population est en moyenne plus jeune qu'ailleurs, la proportion des personnes âgées progresse : actuellement de l'ordre de 20 % dans le parc social, la proportion des plus de 65 ans pourrait être de 35 % en 2035.

Dans ces quartiers, l'enquête « Panel Politique de la ville » aborde certaines thématiques en lien avec les préoccupations qui touchent les personnes âgées :

- accessibilité des transports en commun : en 2011, les personnes âgées de plus de 65 ans n'exprimaient pas particulièrement de besoin plus marqué que les résidents des autres tranches d'âge (86 % déclaraient en être plutôt satisfaits),
- sécurité du quartier : le sentiment de satisfaction est moindre (56 %) mais dans les mêmes proportions que les autres classes d'âge,
- santé : 70 % des personnes âgées évaluent leur état de santé comme n'étant pas bon ou pas très bon. Cette préoccupation rejoint la problématique de l'accès aux soins, les quartiers prioritaires de la politique de la ville étant marqués par un déficit d'offre d'équipements et notamment de santé par rapport au reste des agglomérations.

A l'échelle des villes, les problématiques liées à l'augmentation de la population âgée sont les suivantes :

- la montée de la solitude renforcée par le vieillissement ;
- l'existence d'inégalités croissantes en matière de retraites ;
- le fait que les ménages riches en capital et pauvres en revenus pourraient « monétariser » leur patrimoine ;
- l'augmentation du coût de la dépendance pour les collectivités et notamment les départements ;
- l'augmentation de la mobilité des personnes âgées du troisième âge, bien que la majorité des retraités vieillissent là où ils ont vécu ;
- des tensions perceptibles mais qui vont se renforcer en matière de logement dans les centres urbains et résidentiels ;
- des conflits d'intérêt et d'usages entre jeunes et vieux ;
- une vulnérabilité accrue des personnes âgées face aux risques et événements climatiques extrêmes qui vont encore augmenter avec le changement climatique.

A l'échelle de l'aménagement du territoire, les politiques liées aux personnes âgées sont confrontées aux défis suivants :

- l'amélioration de l'accessibilité de l'offre de services dans les territoires pour faciliter les démarches des usagers sur le plan administratif, social, en matière de transports et d'énergie à proximité du lieu de résidence (avec le déploiement

de 1000 maisons de services au public qui vont en particulier bénéficier aux publics dont la mobilité est plus faible) ;

- l'accompagnement en termes d'accès à la santé ;
- l'adaptation de l'offre des logements et de leur caractéristique au vieillissement ;
- l'accompagnement aux nouveaux usages du numérique ;
- le développement des solidarités inter-générationnelles et le renforcement du lien social ;

La « silver économie », filière qu'il faut organiser et structurer, en regroupant et fédérant des entreprises agissant pour ou avec les personnes âgées (gisement potentiel de 300 000 emplois). S'agissant des enjeux propres aux quartiers de la « politique de la ville », la prise en compte des personnes âgées est un sujet récent et en devenir au sein de ces territoires :

- la question des personnes vulnérables, dont les personnes âgées, constituent une priorité transversale des futurs « contrats de ville » (2015-2020) affirmée en 2014 par la ministre en charge des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports ;
- la problématique de l'isolement des personnes âgées, mentionnée dans la Convention triennale d'objectifs signée en 2013 entre le ministre délégué à la ville et la ministre des affaires sociales, de la santé et de la famille. Celle-ci prévoit notamment de soutenir des actions dans le cadre de la mobilisation nationale de lutte contre l'isolement social des personnes âgées ;
- enfin, une attention particulière doit être accordée à la situation des immigrés âgés, dont les « chibanis[8] ». A cette fin, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine permet la mise en œuvre de dispositions relatives à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (accès à leurs droits, tout en choisissant librement leur lieu de résidence une fois à la retraite).

5. La participation des femmes dans le développement urbain

Remis le 19 juin 2014 à la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, le rapport du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes dresse un constat des importantes inégalités sexuées, sociales et territoriales qui concernent à la fois les quartiers de la « politique de la ville » et les territoires ruraux fragilisés.

Dans ce cadre, l'étude menée avec l'Onzus[9] et l'Insee, rendue publique le 24 avril 2014, a démontré que lorsqu'il y a inégalité de développement urbain, les femmes sont les premières touchées et plus encore aujourd'hui sous l'effet de la crise financière, économique et sociale qui sévit depuis 2008.

Des difficultés croissantes en matière d'emploi et de ressources sont constatées chez les femmes au sein des quartiers prioritaires de la « politique de la ville ».

---

[8] Terme arabe algérien signifiant vieux ou ancien.

[9] ONZUS : observatoire national des zones urbaines sensibles

Les femmes se retirent progressivement du monde du travail. Leur taux d'activité est ainsi passé de 57,8 % en 2008 à 52,6 % en 2012 au sein des zones urbaines sensibles (ZUS). Cette chute de cinq points est d'autant plus remarquable que dans le même temps le taux d'activité se maintient chez les femmes vivant en dehors de ces mêmes territoires, comme chez les hommes en ZUS et à l'extérieur de ces quartiers.

L'inactivité et/ou la précarité des femmes sont vraisemblablement davantage acceptées dans ces territoires fragilisés, par les habitant-e-s comme par les acteurs publics, du fait d'un poids du genre et des stéréotypes de sexe plus prégnant qu'ailleurs. Ainsi, dans les ZUS, les femmes sont mères plus tôt (une femme de moins de 25 ans sur cinq est mère, ce qui représente plus du double du ratio pour les femmes vivant hors ZUS).

La pauvreté est encore accrue chez les femmes cheffes de familles monoparentales. Dans les ZUS, elles représentent une famille sur quatre et vivent deux fois plus souvent sous le seuil de pauvreté qu'en dehors des zones urbaines sensibles.

Dans ce contexte, l'accès aux droits et aux services publics constitue un élément d'appui essentiel pour les femmes les plus précaires de ces territoires fragilisés.

Or cet accès est aujourd'hui particulièrement limité, notamment par les inégalités dont ces femmes et ces territoires sont l'objet. Ainsi, plus d'une femme sur quatre déclare avoir renoncé à des soins dans les quartiers. L'accessibilité à d'autres services tels que les places d'accueil de la petite enfance est également difficile.

Les femmes sont par ailleurs confrontées à des violences physiques, sexuelles, psychologiques ou sexistes, qui s'expriment dans la sphère tant privée que publique. Ainsi, dans les ZUS, 3,8 % des femmes déclarent avoir subi des violences au sein du couple contre 2,4 % dans les autres quartiers. Les femmes migrantes sont plus fortement ou spécifiquement exposées à ces violences (mariages forcés, mutilations sexuelles). Dans les ZUS, près d'une femme sur 3 éprouve un sentiment d'insécurité dans son quartier et elles sont spécifiquement exposées au harcèlement de rue.

Si l'on constate en particulier depuis les années 1980 une réelle implication des femmes dans des activités collectives et citoyennes, celles-ci sont surtout axées sur le champ socio-éducatif (et la médiation) et leur participation est moindre sur les questions d'aménagement urbain et dans les instances de décision (par exemple, seules 37 % des associations des quartiers sont présidées par des femmes) et de concertation.

Au sein des villes et des quartiers prioritaires de la « politique de la ville », **différents défis sont identifiés** :

- lutter contre le sous-emploi des femmes, particulièrement prégnant au sein des quartiers prioritaires de la « politique de la ville » et favoriser le développement de la création d'entreprises : celle-ci constitue une réponse à la précarisation et au chômage, notamment au sein des quartiers prioritaires de la « politique de la ville », et ouvre une voie vers des opportunités d'accomplissement de soi et de reconnaissance sociale chez les femmes. Le plan « Entrepreneur des quartiers » fait ainsi l'objet d'une attention particulière en direction des femmes ;
- soutenir la création de nouveaux modes d'accueil collectif pour les enfants de 0 à 3 ans adaptés aux situations des mères isolées ;

- garantir un meilleur accès des femmes à l'information sur leurs droits et les services ;
- former les différents intervenants publics et privés aux objectifs et aux moyens de l'égalité femmes-hommes ;
- s'agissant de la situation spécifique des femmes victimes de violence, l'objectif est de lever les obstacles administratifs ou les pratiques dans l'attribution de logements sociaux pouvant constituer un frein à leur accès au logement et de poursuivre notamment la diffusion des marches exploratoires pour la sécurité des femmes ;
- soutenir la participation citoyenne des femmes et leurs initiatives (notamment à travers leur implication paritaire dans les conseils citoyens) ;

agir sur les discriminations croisées (liées au genre, à l'origine, à l'âge et au territoire).

Le confortement du rôle des femmes constituera une des priorités transversales des nouveaux « contrats de ville » (volet égalité femmes-hommes). De façon plus générale, l'égalité femmes-hommes constituera une des priorités d'intervention du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui tiendra compte des recommandations du récent rapport du Haut-conseil.

6. Démographie urbaine, les enjeux actuels

Les données statistiques montrent une croissance démographique mesurée en France dans les vingt dernières années, la progression annuelle sur cette période étant de 0,5 pour cent. Ce chiffre cache néanmoins des disparités territoriales marquées. Les grandes agglomérations ont accaparé une large part de cet accroissement aux dépens de zones situées autour de villes petites ou moyennes et dont l'économie connaît des difficultés (voir carte des aires urbaines page 26). Plus spécifiquement, ce sont souvent les villes littorales qui ont vu leur population augmenter sensiblement au-dessus de la moyenne mesurée sur l'ensemble des villes.

Les enjeux liés à cette démographie à niveaux variables seront donc différenciés selon les territoires. Les villes à croissance faible ou nulle sont confrontées à un vieillissement de la population, à un marché immobilier atone et une croissance économique faible. Ces villes ne jouent donc pas le rôle de moteur de la croissance économique dans la région où elles se situent et accumulent des difficultés sociales qui requièrent un soutien spécifique de l'administration locale et nationale.

Les grandes agglomérations, et spécifiquement les villes littorales, connaissent en revanche une croissance démographique plus élevée. La population a en effet progressé de 5,3 % dans les grandes villes françaises sur les 10 dernières années. Cette croissance s'accompagne de défis sur la pression foncière qui limite l'accès à un logement abordable, un développement de la ville peu dense qui accroît l'usage et l'imperméabilisation des sols aux dépens des espaces agricoles et naturels, la nécessité de renouveler les espaces urbains centraux et, selon les cas, de réhabiliter les friches industrielles.

En outre, la concurrence d'usage entre développement urbain et espaces agricoles requiert une recherche de solidarité et de complémentarité destiné à diminuer la consommation d'espaces artificialisés, mais aussi à accroître les échanges

commerciaux en circuits courts, soutenir l'économie solidaire et améliorer la logistique urbaine.

La croissance démographique n'y est pas régulièrement répartie. La croissance se concentre dans les espaces périphériques, avec un taux de 15,5 % dans les couronnes des grandes agglomérations sur les 10 dernières années. Ce sont des lieux d'accumulation des difficultés, dans lesquels des quartiers ont été identifiés spécifiquement pour faire l'objet d'actions développées dans la « Politique de la Ville ». Ces quartiers connaissent :

- une population jeune plus importante que la moyenne nationale
- des taux de chômage et de sous-emploi plus élevés que dans le reste du territoire
- un vieillissement d'une catégorie de population qui en est prisonnière par manque de ressources économiques.

La population jeune dans son ensemble est confrontée à un problème récurrent de logement dans de nombreuses villes, dû à une offre quantitativement faible et peu adaptée à ses besoins (voir fiche 1-3). En outre, la catégorie des jeunes de 18 à 24 ans connaît en France un taux d'emploi inférieur à la moyenne et ceux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville connaissent des taux de chômage qui peuvent atteindre 45 %. Ces chiffres révèlent la faiblesse des politiques de soutien scolaire, de formation professionnelle adaptée, d'accompagnement par l'apprentissage, d'appui à l'initiative personnelle.

Les personnes de plus de 75 ans représentent 8,5 % de la population totale, et leur pourcentage est appelé à croître de façon régulière en France où il atteindra 16 % en 2050. Ce phénomène est commun aux autres pays d'Europe, où 18 % de la population totale atteint les 65 ans en 2012[10]. En conséquence, les besoins liés à ce type de population vont augmenter dans les années qui viennent, nécessitant des politiques adaptées. Cette demande croissante va créer un marché spécifique, qui sera en outre source de création d'emplois. Cette demande portera sur des services adaptés, des constructions de logements permettant l'accès aux soins, et des maisons médicalisées. La demande portera aussi sur le développement d'offres de loisirs comprenant notamment des formes de tourisme adaptées, dont les croisières, des activités sportives et culturelles adaptées.

Outre les populations mentionnées ci-dessus, des études de l'INSEE ont montré que lorsqu'il y a inégalité de développement urbain, les femmes sont les premières touchées – plus encore aujourd'hui sous l'effet de la crise financière, économique et sociale qui sévit depuis 2008. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, on constate que le taux d'activité des femmes a chuté de 5 points entre 2008 et 2012 alors qu'il se maintient dans le reste du territoire. Ce sous-emploi s'accompagne alors de pauvreté et d'isolement, renforcé par les difficultés d'accès aux soins ou à l'aide sociale. Dans ce contexte, les femmes sont peu représentées dans les associations et plus largement dans les activités collectives et citoyennes, alors que l'expérience d'autres pays prouve qu'elles peuvent contribuer de façon très dynamique à la vie du quartier, au contrôle des activités des jeunes et au développement d'activités économiques productives.

[10] Centre d'Information sur l'Europe, touteleurope.eu

7. Les enjeux pour le futur

La croissance démographique représente dans l'absolu un atout économique que les villes doivent savoir saisir. La question se pose néanmoins à des niveaux très différenciés sur le territoire national. En effet, les villes, selon leur localisation, connaîtront une légère perte de population pour les unes, un développement démographique provenant de solde naturel et /ou migratoire positifs pour les autres. Les villes littorales et notamment celles situées en territoire d'outre-mer connaîtront quant à elles un solde démographique très sensiblement au-dessus de la moyenne métropolitaine. Ce sera tout particulièrement le cas à Mayotte ou en Guyane, où les niveaux de croissance démographique sont beaucoup plus proches de ceux des pays en transition démographique que de ceux du territoire métropolitain.

Il s'agit pour les villes de faciliter le développement d'une croissance inclusive, de trouver des solutions innovantes qui répondent à une nouvelle demande économique, telle l'automatisation ou le développement de secteurs d'avant-garde pour l'Europe, et d'offrir des conditions de formation et d'insertion économique des populations, appropriées aux besoins locaux.

Parmi les défis que les villes rencontreront, celui de l'accueil, l'offre de services, le soutien économique des populations fragiles restera commun à toutes les situations, même s'il prendra des aspects très différents d'un cas à l'autre.

La possibilité pour la ville d'offrir des conditions de logement, d'hébergement et d''emplois décents permettra aux populations les plus vulnérables de s'insérer dans l'économie qui en tirera bénéfice, et de trouver les moyens de subsistance nécessaires à leur bien-être. Ce sont donc les populations jeunes et âgées, qui nécessiteront l'ajustement permanent des politiques publiques nationales et locales, mais aussi les populations qui n'ont pas accès aux services urbains, telles les populations nomades (les gens du voyage, les roms) et les sans abris.

Le problème du chômage endémique des jeunes devient un enjeu de niveau international. Il n'est pas spécifique à la France et ne constitue pas une information récente. Le taux moyen est de 22 % sur l'Union Européenne et certains pays connaissent un taux d'inactivité de 55 %. Les données statistiques européennes répertorient désormais les NEET (*Not in Employement, Education or Training*) qui sont 1 million en France et 2 millions en Italie, pour des populations comparables. Ces taux, hélas partagés par de nombreux pays en développement, sont source d'inégalité croissante, d'exclusion et de développement de violence. Ils peuvent aussi être à l'origine d'émigration forcée comme on l'observe surtout du sud vers le nord mais également dans les pays européens les plus touchés par la crise économique. Cette difficulté d'insertion des jeunes est maintenant récurrente et elle n'a pas trouvé de solution dans la croissance économique qui n'est plus automatiquement synonyme d'emplois.

II. Planification urbaine et territoriale

8. Assurer une planification et une conception urbaine durable

Depuis 30 ans, l'urbanisme est une compétence décentralisée en France. Les élus locaux ont ainsi la responsabilité d'élaborer des stratégies et projets d'urbanisme.

Depuis le début des années 90, la France s'est engagée dans une vaste démarche de renouveau de la planification territoriale, se dotant de nouveaux outils (directives territoriales d'aménagement) ou renouvelant les outils existants (Schéma de Cohérence Territoriale SCOT, Plan Local d'Urbanisme, PLU). Cette démarche s'inscrit clairement dans une perspective de développement durable et se décline à toutes les échelles (territoire national, territoires à enjeux, aires urbaines, intercommunalités et communes) en poursuivant quatre objectifs principaux :

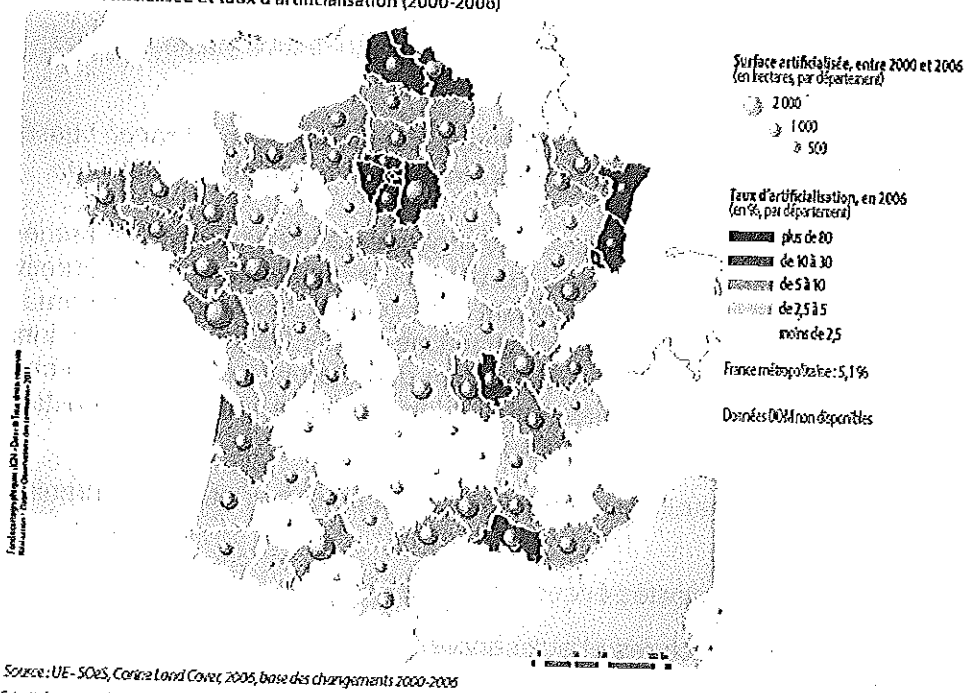
- équilibre entre zones naturelles, zones agricoles à préserver et zones urbanisées à développer ;
- équilibre entre habitat, activités économiques et loisirs ;
- accessibilité aux infrastructures et aux services ;
- ouverture sur le monde en général et sur les territoires voisins en particulier.

Un cadre institutionnel en profonde évolution

La Loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (modifiée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003) a respectivement remplacé les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols POS, qui étaient en France les deux documents fondamentaux depuis la fin des années 60, par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et par le plan local d'urbanisme (PLU). Ces nouveaux documents d'urbanisme ont alors pour objet de permettre une vision plus large (intégrant notamment le logement et les transports), l'un à l'échelle intercommunale (de l'agglomération) et affirmant de façon structurante le Projet d'aménagement et de développement durable qui sous-tend les décisions prises, l'autre à l'échelle communale (de la ville).. Ces outils de planification urbaine à l'échelle locale, base de travail pour la programmation urbaine, s'imposent à toutes les autorisations de construire. La partie réglementaire du PLU est un outil central pour lutter contre l'étalement urbain, augmenter les possibilités constructives dans les zones urbaines pour permettre de répondre aux besoins de logements tout en optimisant le foncier, assurer la mixité notamment sociale... Il permet également d'assurer la cohérence obligatoire avec les autres documents de planification, de rang supérieur : le SCOT établi à l'échelle supérieure et qui permet de préciser les grandes vocations territoriales et des objectifs de mixités fonctionnelles), le Programme local de l'habitat (PLH), qui permet de cadrer pour 6 ans les objectifs de développement de l'offre de logements), le plan climat (qui permet de préciser les objectifs de réduction de Gaz à Effet de Serre, d'identifier les potentiels de réseaux de chaleur et de production d'énergies renouvelables...), de Schéma régionaux de cohérence écologique (SRCE, qui permet de préciser les objectifs sur la biodiversité en tenant compte des trames vertes et des trames bleues...).Il s'agissait là d'une volonté de mieux coordonner les politiques sectorielles entre elles et de faire des PLU et des SCOT des **documents de synthèse des politiques urbaines,** afin de leur conférer plus d'autorité et plus de réalisme.

Surface artificialisée en France

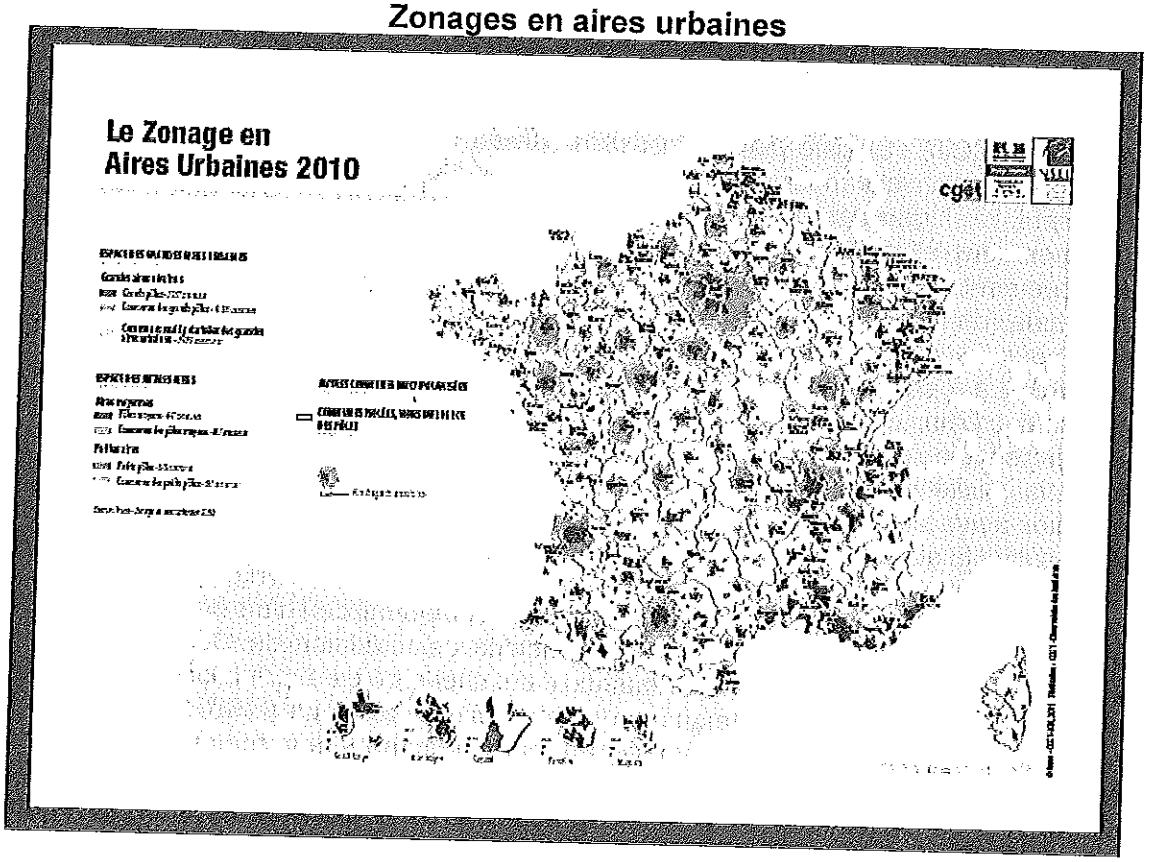
Surface artificialisée et taux d'artificialisation (2000-2006)



Source : UE - SOeS, Corine Land Cover, 2006, base des changements 2000-2006

Extrait du rapport de l'Observatoire des territoires 2011, Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires, CGET (Datar), La Documentation française

Zonages en aires urbaines



L'ambition nouvelle portée par le gouvernement en matière d'urbanisme et d'aménagement au travers de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite 'Loi ALUR') du 24 mars 2014, est de répondre à la crise du logement en construisant plus et mieux, tout en préservant les espaces naturels et agricoles. La loi ALUR, récemment adoptée, accompagne ainsi l'émergence d'une ville plus dense et moins consommatrice d'espace et lance un processus de nouvelle modernisation des documents d'urbanisme pour engager la transition écologique des territoires, en encourageant la densification et en donnant un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols.

Les principales dispositions de la loi visent à :

- **favoriser les plans locaux d'urbanisme intercommunaux** : la loi ALUR instaure le transfert automatique, sous réserve d'une minorité de blocage, de la compétence PLU des communes vers les intercommunalités selon des modalités précises (délais, clause de revoyure) et s'adapte ainsi aux aires de mobilités quotidiennes des populations. Elle organise aussi la disparition des anciens POS ; **l'enjeu** est de mobiliser progressivement les 2500 intercommunalités françaises pour exercer cette compétence à l'échelle territoriale la plus pertinente, là où seules quelques dizaines d'entre elles l'exercent déjà actuellement. Le renforcement par ailleurs du fait intercommunal et la recomposition de ces intercommunalités (création de métropoles et intercommunalités plus larges...) procèdent du même mouvement.

- permettre la **densification des quartiers pavillonnaires** en supprimant une partie des dispositifs restreignant souvent la constructibilité et favorisant l'étalement urbain dans les documents d'urbanisme existants (taille minimale de parcelle, coefficient d'occupation des sols) ;

- **préserver ou créer des espaces naturels et de biodiversité en ville** en favorisant leur émergence et leur prise en compte des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables dans le PLU, afin de tirer parti des expériences internationales les plus récentes en la matière ;

- favoriser le **reclassement en zones naturelles** des anciennes zones à urbaniser qui seraient surdimensionnées au regard des nouvelles orientations urbaines retenues, lutter contre le mitage et **protéger les espaces agricoles et naturels** ;

- **maîtriser l'aménagement commercial** en créant, pour les porteurs de projets d'équipements commerciaux une obligation d'organiser la remise en état du terrain ou de traiter une friche, et en limitant la superficie des parcs de stationnement des équipements commerciaux ;

- améliorer le **traitement des sols pollués** pour permettre le recyclage maîtrisé d'anciens sites industriels en vue de satisfaire les nouveaux besoins immobiliers liés aux stratégies de renouvellement urbain ;

- moderniser le droit de préemption pour **mobiliser des gisements fonciers,** encourager le développement d'outils fonciers experts comme les **établissements publics fonciers (EPF)** et d'inscrire leur action au service de la production de logements, de la lutte contre l'étalement urbain et de la promotion du développement durable ;

- **renforcer la participation des citoyens en amont des projets**, en instaurant une modalité de concertation dès l'avant-projet et tout au long de la procédure pour les projets et documents d'urbanisme ayant une incidence importante sur l'environnement ;

- **clarifier la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme et leur articulation,** dans un souci de simplification

La France s'est engagé dans la plupart des textes internationaux en faveur du développement durable (charte Action 21), de la réduction des gaz à effet de serre (protocole de Kyoto), des énergies renouvelables (le pacte énergétique européen), de la biodiversité (le protocole de Nagoya), des quartiers durables (les accords européens de Bristol), de la priorité à donner au développement urbain durable et aux quartiers défavorisés (charte de Leipzig, charte de la ville durable et solidaire).

En parallèle on note l'engagement des villes elles-mêmes en faveur de la ville durable (Agendas 21, charte d'Aalborg, charte des villes durables) et dans les réseaux nationaux et internationaux (Club Ville Aménagement, ICLEI...).

Une conception urbaine qui prend en compte la culture patrimoniale

La conception urbaine et la mise en œuvre de ces stratégies de ville durable font également l'objet d'efforts importants, notamment par la mobilisation d'une maîtrise d'ouvrage de plus en plus experte et avertie des préoccupations du développement durable. Cela passe également par une maîtrise d'œuvre urbaine de qualité, établissant une relation contractuelle directe avec les collectivités et donc plus indépendante des investisseurs et promoteurs, étant ainsi à même de proposer un conseil neutre et de qualité aux autorités locales.

En France, l'accent est mis sur la prise en compte du contexte dans lequel est conçu le projet, l'adaptation au site, à l'histoire. A ce titre, elle est l'un des premiers pays à avoir considéré, protégé et mis en valeur son patrimoine architectural, urbain et paysager. Ce savoir-faire participe de son influence culturelle alors que le patrimoine suscite un intérêt croissant des États soucieux de gagner une reconnaissance internationale et les avantages économiques (notamment ceux liés au tourisme) que cela implique et d'affirmer une identité dans le contexte de la mondialisation. Il convient en effet d'asseoir la pertinence, l'impact et l'efficacité des interventions sur le patrimoine urbain, la «valeur ajoutée culturelle» venant conforter l'efficacité des interventions en termes de développement économique et social. Dans le cadre de l'appui aux politiques de réhabilitation et de valorisation des centres anciens, un développement touristique durable doit également être promu.

Il s'agit d'aider les collectivités locales à concevoir et à mener la préservation et la valorisation de leurs centres anciens, motrices d'une gestion globale des territoires urbains. Les valeurs associées au patrimoine (valeur pour l'histoire, identité urbaine, valeur d'usage, qualité structurante des tracés, etc.) contribuent en effet à porter le développement de la ville ainsi que le développement économique et social des populations.

Ces projets doivent enfin s'appuyer sur des démarches participatives permettant aux populations concernées d'être les dépositaires des enjeux patrimoniaux attachés à leur cadre de vie.

9. Amélioration de la gestion du territoire, notamment dans la lutte contre l'étalement urbain

Actuellement, les politiques mises en œuvre pour contrôler l'étalement urbain relèvent d'une part de l'intervention par rapport à la frontière urbaine (« *urban growth boundary* »). Ce sont des instruments limitant spatialement l'extension de la ville en

interdisant l'aménagement de terrains au delà d'une frontière délimitée. Elles nécessitent d'autre part une politique foncière destinée à mettre à disposition des acteurs de la ville le foncier nécessaire à la densification à l'intérieur de ces frontières.

Les politiques de zonage développées au sein des PLU répondent bien à cet objectif de contrôle et maîtrise du développement. **Elles doivent être combinées avec d'autres outils**, fiscaux (taxation des plus-values d'urbanisation), de conception et de programmation urbaine (afin de proposer des alternatives comparables – en termes d'aménités ou de coût- aux ménages et entreprises qui aspiraient à développer un projet en périphérie), pédagogiques (sur les coûts complets de l'étalement urbain pour l'individu comme pour la collectivité et sur les enjeux écologiques).

L'action publique, qu'elle porte sur la maîtrise du développement périurbain, le renouvellement urbain, la prise en compte des risques naturels et technologiques, le développement économique ou encore de l'offre de logement, et plus généralement sur le développement durable du territoire, se heurte à la question de **la disponibilité et du coût du foncier,** qui reste élevé dans les zones tendues/denses. Cette pénurie de foncier à des prix accessibles pour les porteurs de projets résulte avant tout d'une insuffisance de l'offre de terrains aménagés et constructibles, car même dans des territoires très tendus (grandes agglomérations et espaces littoraux), le foncier « brut » demeure relativement abondant.

Ce qui fait notamment défaut, ce sont les anticipations foncières, qui seules peuvent permettre aux collectivités, aux aménageurs et aux constructeurs de disposer des terrains adaptés au bon endroit au bon moment. Si cette politique foncière relève au premier chef de la compétence des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de leur projet, l'État est également très fortement mobilisé sur ce sujet, étant donné son caractère stratégique. En outre, les compétences techniques à mobiliser sont parfois très pointues, de la réalisation de procédures juridiques complexes (expropriations, remembrements...) à la mise en œuvre de travaux de démantèlement ou de dépollution significatifs et donc complexes à mobiliser pour de petites collectivités..

Partant de ce constat et en complément des outils fonciers plus traditionnels *(cf annexe 1)*, des outils dédiés, **les Établissements publics fonciers (EPF)**, ont été créés dans certaines régions il y a plus d'une quarantaine d'années pour accompagner des restructurations industrielles importantes. Ce sont des outils de mutualisation technique et financière dans le champ foncier et mis au service des collectivités, permettant de travailler sur de larges échelles et des projets complexes. Progressivement, leur champ d'intervention et leur périmètre d'action se sont élargis, et les EPF se sont également multipliés sur le territoire français, à l'initiative de l'État ou de collectivités locales volontaires, particulièrement depuis 10 ans puisque leur nombre a doublé. La moitié du territoire français est ainsi aujourd'hui couverte, tandis que d'autres régions réfléchissent à la mise en place de tels dispositifs. Les EPF sont présents dans les territoires où les enjeux sont particulièrement forts en termes de besoins en logements, mais également de risques, de sols pollués et de recyclage foncier.

L'EPF est une personne morale doté d'une autonomie financière. Ses ressources sont constituées du prélèvement d'une taxe locale, la TSE, et de recours à l'emprunt. Il a pour compétence le « recyclage foncier », c'est-à-dire la maîtrise foncière, l'achat, le portage, la gestion, la remise en état des terrains (et donc sa possible dépollution), ainsi que la gestion de l'ensemble des études utiles à cette maîtrise foncière. Il est apte à procéder par acquisition à l'amiable, par expropriation ou par le droit de préemption. Ils portent ensuite les biens acquis pendant une durée prédéterminée avant de les rétrocéder à la collectivité qui en a demandé l'acquisition. Leur vocation principale est

de mutualiser les moyens humains et financiers dans la gestion foncière, pour gérer à moindre coût ou avec des services plus compétents. Un EPF n'est donc ni un aménageur ni un promoteur immobilier.

10. Développer la production alimentaire dans les zones urbaines et péri-urbaines

La France n'a pas à ce jour de difficulté concernant la sécurité alimentaire de sa population, mais la demande croissante d'une agriculture de qualité (enjeu sanitaire) et de proximité (enjeu énergie), durable (enjeu économique et environnemental) et solidaire (enjeu social), a conduit à des évolutions récentes et profondes de l'agriculture urbaine et péri-urbaine. Si cette production agricole ne peut couvrir qu'une faible part des besoins en approvisionnement alimentaire des villes et agglomérations voisines, elle est néanmoins essentielle à l'essor de la production biologique, sous labels de qualité, ou commercialisée en circuits courts.

Quels sont les résultats atteints par la France dans ce domaine?

Tout comme pour le reste du territoire, l'agriculture urbaine et périurbaine perd du foncier, tout particulièrement dans les pôles urbains. Néanmoins, alors que 95 % de la population française vit désormais dans des zones sous influence urbaine au sens de l'INSEE, elle regroupe 46 % des fermes françaises (INSEE, chiffre 2010) et occupe donc une place déterminante dans le système de production agricole.

Entre 2000 et 2010, les pôles urbains (unités urbaines d'au moins 1500 emplois) ont perdu 31 % de leurs exploitations (contre 26 % en métropole), et leur Surface agricole utile (SAU) a diminué plus fortement (-6 %) que sur l'ensemble des communes (-3 %) notamment à cause des cultures permanentes et intensives (légumes, vergers, vignobles = -15 % environ, et -36 % du nombre de maraîchers).

Les besoins d'expansion urbaine conjugués à l'opportunité financière que constitue pour les agriculteurs **la rente foncière** de leurs terrains incluant la plus-value d'urbanisation, ont mécaniquement induit une perte de terres agricoles au profit d'autres usages (habitat, zones d'activités, infrastructures). Le mitage qui en résulte complique par la fragmentation des infrastructures le bon fonctionnement des exploitations préservées. Les dispositifs législatifs mis en place ont donc pour enjeu de protéger le foncier agricole urbain et périurbain en sécurisant la pérennité des exploitations actuelles et en trouvant de nouveaux mécanismes pour répondre à la demande d'une agriculture de proximité. Le législateur a développé plusieurs outils à travers notamment le levier de la planification territoriale, ainsi que plusieurs outils spécifiques de protection et de préemption du foncier agricole.

Par ailleurs, un outil de taxation est désormais en place pour limiter la conversion du foncier agricole en terrains à bâtir, en prévoyant une captation partielle de la plus-value générée, pour en limiter le caractère incitatif. Enfin, un Observatoire national de la consommation des espaces agricoles a été récemment mis en place pour compléter et affiner la connaissance des pouvoirs publics et des professionnels au sujet de l'évolution du foncier agricole.

Le développement d'une agriculture de proximité correspond à une forte demande des habitants et des collectivités, dont le rôle est essentiel à l'essor de ces dispositifs très contextualisés.

Plusieurs travaux ont été réalisés dans le cadre du Réseau rural français (déclinaison nationale du réseau rural européen, ce dispositif est associé au volet "développement rural" de la Politique Agricole Commune – PAC européenne) sur la thématique de la valorisation des ressources locales en matière d'agriculture et d'alimentation", afin d'identifier les modalités de mise en œuvre de la commercialisation en circuits courts.

En 2010, 21 % des exploitants vendent en circuits courts[11] avec pour mode de commercialisation principal la vente à la ferme, ainsi que les marchés et enfin le commerce détaillant. D'autres formes associatives d'achat collectif régulier de la production d'une exploitation de proximité (paniers AMAP), en plein développement, ne représentent cependant le mode de commercialisation principal que de 1 % des exploitations.

La production agricole des zones proches des villes présente certaines spécificités : on y trouve plutôt du maraîchage, de l'arboriculture fruitière, une agriculture intensive dans des exploitations agricoles de petites tailles (alors que l'élevage et l'agriculture extensive restent le propre des zones rurales). Néanmoins, on observe le développement de pratiques d'éco-pâturages urbains.

Parmi les nouveaux enjeux figure le développement de nouvelles formes d'agriculture en ville. Ces dernières années ont aussi vu croître une demande forte des citadins d'un place accordée à la nature et à l'agriculture au sein même de la ville. Sa principale expression se trouve dans le nouveau boom des jardins collectifs (qui n'est pas sans lien avec la crise économique récente et qui se constate aussi au niveau européen), la production de miels de ville

C'est pourquoi le plan national restaurer et valoriser la nature en ville, adopté en 2010 et animé par l'État et ses partenaires (associations et collectivités), qui fait de la nature un axe majeur du projet urbain de demain, réaffirme la place de l'agriculture urbaine pour répondre à l'exigence d'espaces multifonctionnels des habitants (un espace de nature à cultiver, bon pour la détente quotidienne, support de lien social et apportant une plus-value paysagère). La rareté du foncier urbain a également permis l'essor d'expérimentations de jardins sur les toits (par exemple, TOPAGER avec le potager d'AgroparisTech, qui expérimente des cultures sur le toit de cette école parisienne, avec des résultats très positifs sur la qualité sanitaire des produits récoltés). Enfin, on constate le succès de nombreuses initiatives citoyennes (vergers urbains en France, « Incroyables comestibles »...) qui expriment cette tendance de fond.

11. Répondre aux défis de la mobilité urbaine

Différentes lois ont acté la nécessité de mieux organiser nos transports publics, notamment en les adaptant aux besoins nouveaux des populations, tout en limitant les effets négatifs pour la santé :

- en 1982, les Plans de déplacements urbains (PDU) ont été formalisés pour la première fois dans la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI),
- en 1996, les Plans de déplacements urbains prennent un caractère obligatoire avec la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE),
- la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), votée en décembre 2000, renforce le rôle des Plans de déplacements urbains.

[11] Vente directe ou 1 seul intermédiaire entre producteur et consommateur

Le secteur des transports est un grand consommateur d'énergie et représente à lui seul 27 % des émissions totales de gaz à effet de serre en France, en augmentation constante. Les rues et les aires de stationnement sont de grands consommateurs d'espaces et conditionnent l'organisation des quartiers au détriment des usages de proximité et des piétons.

Or, le système de déplacement et sa régulation dépendent ou influencent l'espace urbain, ses valeurs sociales, patrimoniales et culturelles. Par conséquent, les déplacements sont nécessaires à la vie économique, participent à l'équilibre social et influent sur la qualité de vie.

L'approche développement durable des déplacements urbains a pour objectif de limiter l'étalement de nos agglomérations ainsi que les déplacements automobiles, générateurs de gaz à effet de serre. D'autre part, la diminution, voire l'arrêt des investissements pour la réalisation des infrastructures lourdes de transports publics de la part de la puissance publique depuis deux décennies environ (sauf les transports de surface, tels que les tramways), a permis de repenser l'organisation des déplacements. Ces réflexions sont évidemment au cœur des nouvelles approches de l'aménagement en France *(cf. annexe 2* – fiche sur leur prise en compte dans les ÉcoQuartiers).

Se déplacer autrement : les appels à projet sur les transports collectifs en site propre

Le développement des transports collectifs urbains et des actions de mobilité durable permet de lutter contre la congestion urbaine et de réduire la pollution de l'air en aidant au report modal vers des modes de transport plus responsables.

Un projet majeur de développement des transports collectifs en Île-de-France a ainsi été lancé pour réaliser une grande rocade de métro automatique en première couronne parisienne. Ce projet de près de 200 km de lignes nouvelles et de 30 milliards d'euros sera progressivement mis en œuvre par la Société du Grand Paris d'ici à 2030 (www.societedugrandparis.fr).

En complément, plusieurs appels à projets ont également été lancés par l'État depuis 2009 : 450 millions d'euros sont ainsi mobilisés pour soutenir les projets portés par les collectivités locales de métropole (hors Île-de-France) et des Outre-mer. Peuvent être subventionnés : les projets de métro, de tramway, de tram-train, de bus à haut niveau de service, de navette fluviale ou maritime, de transport par câble ou crémaillère ; les investissements se rapportant au vélo ; les actions innovantes en matière de mobilité durable.

Les dossiers sont évalués regard des enjeux de développement durable touchant au cadre de vie et à l'accessibilité, à la qualité de l'air, à la bonne gestion des espaces, à la transition énergétique et à la cohésion sociale. A cette fin, les projets contribuant à l'amélioration de la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient d'un taux de subvention qui peut être majoré jusqu'à 10 % supplémentaires.

Le Programme « Une Voirie pour Tous »

Les objectifs de fluidité de la circulation automobile ont longtemps guidé la conception de la voirie publique. Ces voies, aménagées et entretenues par l'administration publique, sont pourtant bien plus qu'un espace de circulation. Places, squares, rues, trottoirs et carrefours organisent la vie locale et constituent autant de lieux d'échanges

et de rencontres. La voirie est donc un espace public à part entière sur lequel personne n'a de droit exclusif. L'aménageur doit, en conséquence, assurer le partage de la voirie entre tous les usagers.

La prise en compte des pratiques et des attentes des usagers est complexe car les usages se multiplient, se concurrencent et parfois s'opposent. L'évolution des modes de vie, de déplacement, de transport, de distribution fait apparaître de nouveaux besoins qui se superposent à des enjeux collectifs essentiels :

- l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite
- la sécurité des biens et des personnes
- la gestion des flux
- la maîtrise de l'urbanisation
- a qualité des espaces publics et du paysage urbain
- la lutte contre l'exclusion
- la préservation de la qualité environnementale...

Les enjeux pour le futur s'articulent également selon les axes suivants :

- promouvoir les approches globales d'aménagement à l'échelle de la ville ou des territoires (apaisement des vitesses, développement des modes doux, articulation avec les dimensions transports...),
- davantage mettre en avant les bénéfices de ces démarches sur les plans économie (commerces, revitalisation...), habitat (réhabilitation, rénovation...), santé, cadre de vie, cohésion sociale...

Le programme national **"Une Voirie pour Tous"**, initié en 2006, est destiné à construire cette culture commune de l'aménagement et de la gestion de la voirie urbaine qui :

- redonne toute leur place aux modes actifs (marche à pied, vélo) et ouvre l'espace public à l'ensemble des usages ;
- accorde une attention particulière aux plus vulnérables ;
- favorise les modes alternatifs aux véhicules motorisés individuels, auxquels la priorité a trop souvent été accordée par le passé.

Transversal, il articule les dimensions urbanisme, transport, vie sociale ou de l'espace public. **Partenarial**, il réunit l'ensemble des acteurs de l'aménagement des espaces habités, qu'il s'agisse de villes, de villages ou du périurbain : État et 11 partenaires (fédérations de professionnels de l'aménagement, de l'ingénierie, des collectivités...).

Les 70 journées d'échanges organisées ont rassemblé plus de 7 000 participants depuis l'origine du programme en 2006. Elles répondent aux très fortes attentes des élus et des professionnels en termes d'accompagnement pour la mise en œuvre des nouveaux outils d'aménagement.

Les journées d'échanges "Une Voirie pour Tous" alternent des apports théoriques (avancées réglementaires, aménagements pour vélos, piétons, accessibilité...) et des exemples d'aménagements concrets présentés par les élus ou techniciens des collectivités. Elles visent à :

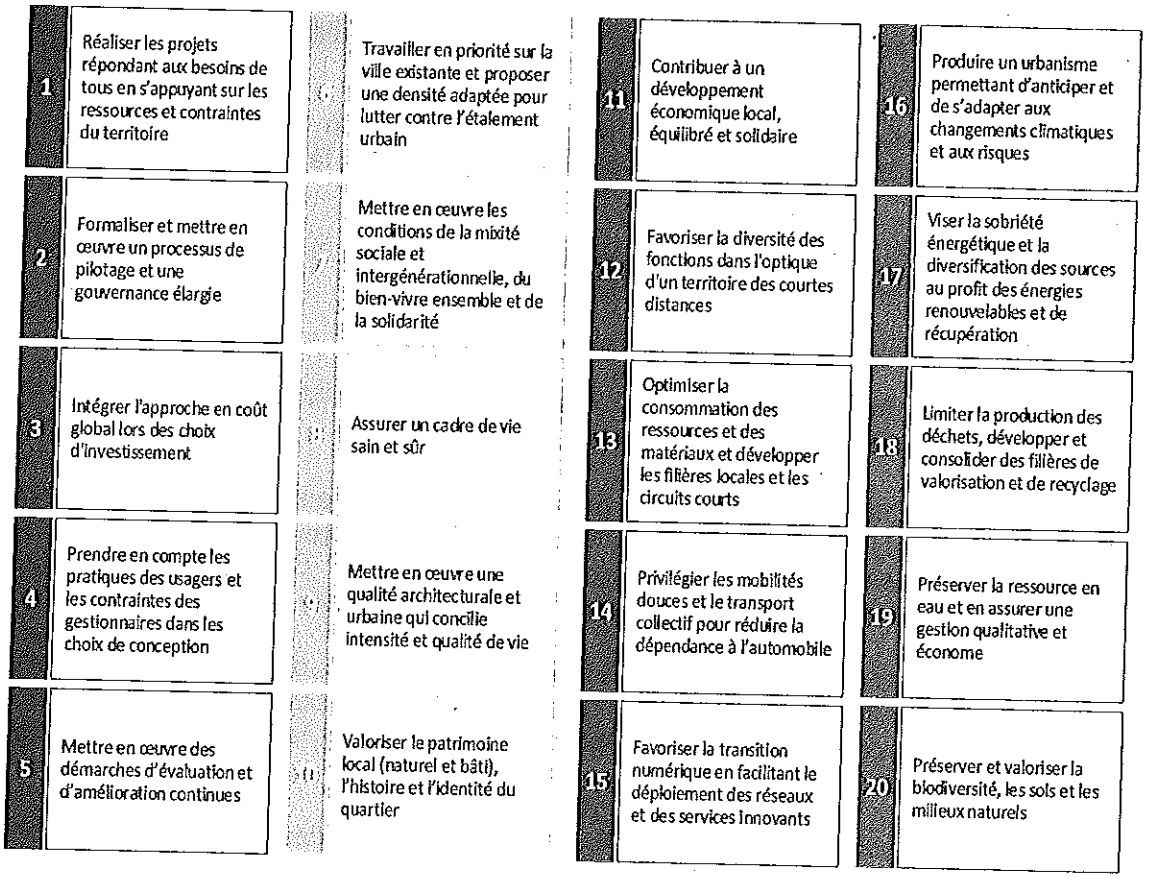
- faire connaître ces nouveaux outils d'aménagement,
- montrer qu'ils fonctionnent (exemples locaux),
- faire connaître les ressources documentaires (guides, fiches, site internet...),
- orienter vers les formations.

Une vingtaine d'ouvrages labellisés « Une Voirie pour Tous » ont été publiés. Ils fournissent des méthodes et recommandations concrètes aux praticiens et décideurs. De nombreuses autres ressources (plaquettes, posters, diaporamas...) sont disponibles et sont diffusées par différents vecteurs, en particulier le site internet : http://www.voiriepourtous.developpement-durable.gouv.fr

12. Améliorer les capacités techniques pour l'aménagement et la gestion des villes

Dans ce contexte, les démarches françaises en matière de ville durable visent à promouvoir une approche transversale et équilibrée des problématiques qui sont à résoudre à différentes échelles.

Le travail du Club EcoQuartier *(cf. annexe 3)* a par exemple consisté à proposer une vision transversale de tous les textes précédemment évoqués. La « Grille EcoQuartier » est donc la synthèse des engagements tantôt volontaires des engagements internationaux, tantôt réglementaires liés aux lois, tantôt contractuels.



La Grille nationale EcoQuartier se compose de 4 dimensions, déclinées en 20 engagements :
- Démarche et processus : faire du projet autrement
- Cadre de vie et usage : améliorer le quotidien
- Développement territorial : dynamiser le territoire
- Préservation des ressources et adaptation aux changements climatiques : répondre à l'urgence climatique et environnementale

Ces 20 engagements ont été écrits pour devenir une référence commune aux différents acteurs de projets, charge à eux de faire le lien avec leurs propres pratiques : le lien avec le projet politique du territoire des élus et les règles du PLU, le lien avec les objectifs de qualité et de performance des acteurs techniques dans les cahiers de charges et les contrats, le lien avec les attentes des associations...

D'autres démarches de club et de réseaux de mise en commun d'expériences acquises au niveau des collectivités sont également développées par l'État notamment autour des exercices de planification des territoires : « CLUB PLUi » pour les démarches de planification à l'échelle des intercommunalités, « Club SCoT Grenelle » pour les démarches à l'échelle des bassins de vie les plus exemplaires.

L'ingénierie au service de l'aménagement et de la gestion des villes

La majeure partie de l'urbanisation en France se fait de façon diffuse, via des permis de construire de maisons individuelles sur terrain individuel, en réponse à un idéal de qualité de vie et de bon voisinage. C'est-à-dire que la seule « ingénierie » que rencontre la plupart des « projets » en France est celle mobilisée pour l'instruction des permis de construire. A peine 20 % de la construction se fait dans le cadre d'une opération organisée (permis d'aménager et ZAC). L'urbanisation résultante éloigne plutôt les habitants les uns des autres et des services, facteur de non-qualité de vie. Cet état de fait explique bon nombre de difficultés pour un bon fonctionnement urbain :

- l'étalement urbain de zones très peu denses et la consommation d'espaces agricoles et naturels induite, la déstructuration progressive des centres-bourgs ,
- la sous-densité urbaine qui rend les équipements et les services essentiels non rentables (assainissement ou transport scolaire),
- la faiblesse en termes d'attractivité économique et d'animation des zones pavillonnaires éloignées des zones de commerce, de loisirs et d'emploi,
- une paradoxale déstructuration du lien social, liée à la diminution de la socialité de proximité.

En France, en matière d'ingénierie, on observe une dichotomie entre grandes villes, d'une part, et milieu rural, petites villes et villes moyennes isolées, d'autre part. Les espaces métropolitains sont mieux armés en méthodes, en moyens et en termes d'ingénierie : les politiques y ont déjà intégré les impératifs de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains, 2000) que sont la lutte contre l'étalement urbain et le renforcement de la mixité sociale et fonctionnelle. Inversement, on constate que les territoires en milieu rural, les petites villes et les villes moyennes s'étalent davantage, l'urbanisation se fait par mitage et la dispersion du logement pèse de plus en plus dans le fonctionnement des collectivités sur les services d'hivernage, de transport scolaire et d'évacuation des déchets. Le milieu rural, les petites villes et les villes moyennes sont en plus grande fragilité en termes d'ingénierie publique. Ces collectivités ont des moyens limités avec peu de services techniques. L'ingénierie parapublique y est aussi

faible car il existe peu d'agences d'urbanisme « rurales ». Quant à l'ingénierie privée, la faiblesse des commandes ne permet pas de soutenir un marché attractif.

Les enjeux des petites villes sont spécifiques :

- **pression urbaine majeure** : les petites villes subissent une pression qui se solde par la construction d'une succession de lotissements, sans qu'il y ait de véritable réflexion urbaine globale, en particulier lorsqu'elles se situent en périphérie des grandes agglomérations.
- **nécessaire conjugaison de la modernité et du savoir-faire traditionnel** : les ressources naturelles, les savoir-faire, la culture, le patrimoine bâti sont autant de richesses pour ces territoires qu'il convient de les diagnostiquer avec considération afin d'en réinventer l'utilisation et de les valoriser dans des projets modernes, favorisant le dynamisme économique.

Quant aux villes moyennes, les problématiques qu'elles soulèvent sont nombreuses :

- **perte de vitesse de leurs centres** : sous la conjonction de plusieurs facteurs, les petits commerces disparaissent petit à petit et la population s'éloigne dans les marges des villes, vers les centres commerciaux ou les nœuds de communication extérieurs au territoire.
- **extension urbaine** : tous les 10 ans, la France consomme l'équivalent d'un département de terres agricoles et naturelles par l'extension urbaine, et les villes moyennes sont les premiers acteurs, avec les communes rurales, de ce phénomène.
- **difficultés à organiser une mixité fonctionnelle viable,** ainsi que **des transports en commun,** dans un contexte de sous-densification, conséquences majeures de cet étalement urbain.

Les EcoQuartiers en chiffres

Les EcoQuartiers en chiffres

Les projets candidats au label « EcoQuartier » représentent en 2011 plus de 200 000 logements dont près de 66 000 logements sociaux.

En 2014 cela représente :

- 13 opérations labellisées sur le territoire (dont les territoires ultramarins)
- 32 opérations en cours de la labellisation (« Engagées dans la labellisation »)
- 110 villes signataires de la « Charte Nationale des EcoQuartiers »
- 700 collectivités impliquées dans le « Club National EcoQuartier ».

13. Quelles sont les difficultés rencontrées et les enseignements qui en sont tirés ?

Une vision partagée de la ville durable, des initiatives multiples mais une cohérence à faire émerger. La ville constitue un point clef du développement durable et son renouvellement répond à un enjeu à la fois environnemental, social et économique. Il apparaît que la « ville durable » est considérée comme un sujet de société exigeant une approche spécifique. La ville durable doit être appréhendée

comme l'approche d'un processus de développement et de transformation d'un territoire urbanisé, un lien systématique reliant développement durable et pensée sur la ville.

Pour autant, l'appréhension du développement durable par chacun des acteurs pris individuellement reste partielle et sectorielle, liée à son domaine d'expertise. Chaque institution entend élargir son périmètre d'intervention à la globalité du fait urbain, mais en s'appuyant sur son cœur de métier qui focalise l'attention sur une ou plusieurs disciplines de prédilection, adoptant ainsi une entrée thématique dans le sujet. De ce fait, y compris lorsqu'elles se veulent transversales et intégrées, les initiatives conduites par l'État et ses opérateurs en matière de ville durable restent dispersées, sans mise en complète synergie. Un tel foisonnement peut générer un risque croissant d'incohérence et une certaine concurrence entre les dispositifs qui poursuivent des objectifs similaires. Il s'agit dès lors de tirer parti de leurs complémentarités au bénéfice de tous les acteurs.

Rénover les pratiques de l'urbanisme pour développer des politiques plus efficientes. Un quart des communes du territoire ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme local (avec application par défaut d'un règlement national), ce qui correspond à 19,2 % de la superficie du territoire où vit 3,2 % de la population. Cette carence concerne notamment les territoires excentrés, les territoires de montagne, la 3ème couronne parisienne...).

Une grande partie de la population française gardant une large préférence pour le pavillonnaire et l'habitat individuel, l'étalement urbain, nettement accéléré depuis quarante ans, a constitué un tournant majeur dans l'évolution des villes françaises, face auquel l'Etat promeut une densification urbaine, complexe à mettre en œuvre.

Non seulement l'étalement urbain signifie consommation et artificialisation souvent irréversible d'espaces naturels et agricoles et dégradation de la biodiversité, mais il est aussi souvent facteur de précarité, aggravant la facture énergétique des ménages qui se déplacent pour la plupart en voiture. L'étirement des distances entre le domicile et le travail aboutit par ailleurs à une hausse de l'émission des gaz à effet de serre et fait de ce type d'urbanisation un enjeu de santé publique par la dégradation de la qualité de l'air. Les problématiques environnementales doivent donc être systématiquement appréhendées en lien avec les problématiques sociales.

Les évolutions législatives récentes, transversales (lois de décentralisation) et sectorielles (loi SRU, Grenelle de l'environnement, loi ALUR, loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaines, loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt...) définissent un cadre rénové cohérent avec ces objectifs, renforçant en particulier le rôle des intercommunalités pour établir des planifications à des échelles territoriales cohérentes et renforçant la place du logement et de l'habitat dans ces instruments de planification urbaine, l'État étant garant in fine de la bonne cohérence d'ensemble des projets locaux.

La ville durable comme réponse efficace à la crise, économique et environnementale. Les démarches de ville durable, comme les éco-quartiers ou les projets soutenus par les programmes d'investissement d'avenir (PIA), notamment les éco-cités (voir annexe 4), apportent des perspectives pour la résolution de ces crises. Par exemple en développant la production locale de l'énergie (biomasse, méthanisation, chaudière collective), ils poussent aussi à une densité compatible avec la rentabilité des services (école, petit commerce, promotion de la consommation

locale c'est-à-dire les circuits courts, AMAP[12]) et inventent une économie locale et pérenne (création des conciergeries de quartiers, renouveau de l'artisanat, de l'agriculture locale). Ils développent la solidarité territoriale et font des citoyens des acteurs du changement à travers de nouvelles formes d'échange social (concertation sur les projets, coopératives, jardins partagés, auto partage, etc.).

L'économie verte, l'aménagement durable, les initiatives locales commencent également à apporter des réponses pragmatiques. On constate la capacité des collectivités à proposer localement des projets urbains répondant de manière globale à une crise multiple. Avec des services urbains plus respectueux de l'environnement, accessibles au plus grand nombre, parfois conçus collectivement dans le cadre de démarches de concertation véritable, le développement urbain se fait à la fois écologique et socialement intégrateur. Cependant, comme ces bonnes pratiques restent, à ce jour, ponctuelles, dispersées, confidentielles, les marchés et les grands décideurs hésitent à y investir. Il revient à l'État de diffuser des exemples mais aussi d'apporter rapidement des solutions.

Enfin la mobilité urbaine est maintenant considérée sous de nouveaux angles. Les objectifs de fluidité de la circulation automobile ont longtemps guidé la conception de la voirie publique. Ces voies, aménagées et entretenues par l'administration publique, sont pourtant bien plus qu'un espace de circulation. La prise en compte des pratiques et des attentes des usagers se complexifie. L'évolution des modes de vie, de déplacement, de transport, de distribution fait apparaître de nouveaux besoins, notamment la mobilité douce, la sécurité des biens et des personnes, la qualité et la préservation des espaces, la lutte contre l'exclusion, qui se superposent à des enjeux collectifs essentiels.

L'enjeu de l'agriculture péri-urbaine. Les dispositifs et les leviers actionnés par l'État n'ont pas encore permis à ce jour de pérenniser les exploitations agricoles péri-urbaines, même si les enjeux de la maîtrise de la croissance urbaine, du développement souhaité de l'agriculture urbaine et des circuits courts sont aujourd'hui beaucoup plus pris en compte par l'ensemble des acteurs.

La consommation de terres agricoles reste importante en raison de mécanismes économiques qui déterminent les dynamiques résidentielles ou d'implantation d'activités, et ce malgré les outils existants (documents d'urbanisme et outils spécifiques – ZAP, PAEN). D'autres dispositions réglementaires ont donc récemment été prises et un travail important de sensibilisation et d'élaborations de politiques locales intégrées (urbanisme ; foncier ; développement économique : structuration des circuits de consommation, diversification des débouchés, transformation locales ; développement agricole : diversification des productions ; pédagogie vers les habitants...) doit être mené.

La nécessité d'une ingénierie des territoires performante. Les territoires doivent soutenir un équilibre entre ingénierie interne compétente pour pouvoir tenir leur rôle de maître d'ouvrage urbain et ingénierie privée. La présence locale d'une ingénierie parapublique, portant des missions d'intérêt général (agence d'urbanisme, CAUE, réseau des parcs naturels...) est indispensable pour assurer les changements réglementaires imposés au niveau national (comme les conséquences de la loi ALUR en 2014 par exemple) et mettre en place la pédagogie associée. L'ingénierie privée locale, si elle est pertinente, doit compléter cette offre.

[12] AMAP : Association de Maintien d'une Agriculture Paysanne

Les élus doivent reconnaître les métiers de l'expertise. L'ambition de cette ingénierie est de travailler au service des collectivités pour les accompagner à mettre en place les conditions de réussite d'un projet. L'ingénierie doit se différencier selon les territoires, les besoins en zones périurbaines se démarquent en effet de ceux des grandes villes.

L'ingénierie doit participer à la montée en compétence de la maîtrise d'ouvrage. La montée en puissance des intercommunalités, les enjeux planétaires, nationaux et locaux, les nouveautés réglementaires qui vont s'appliquer aux territoires avec la loi ALUR, avec les nouvelles lois de décentralisation sont autant d'éléments que les élus doivent coordonner, malgré leur contradiction potentielle. C'est pourquoi cette double mission d'action et de formation doit faire partie de la déontologie de l'ingénierie dans ses rapports avec les élus. L'ingénierie a d'ailleurs tout à gagner à travailler avec une maîtrise d'ouvrage compétente.

14. Les défis et les enjeux futurs

L'enjeu d'une prise de relais efficace par les territoires. S'agissant de compétences d'urbanisme et d'aménagement décentralisées, l'enjeu majeur pour l'État, garant d'une stratégie d'ensemble cohérente et de l'atteinte des objectifs nationaux fixés, est de réussir à impulser sur l'ensemble des territoires une remise en cause profonde et suffisamment rapide des modalités de conception et développement urbain. Il est important de tirer parti des complémentarités et de rénover les pratiques de l'urbanisme. L'évolution du débat démocratique autour de la planification territoriale à toutes les échelles est plus ouvert, moins technocratique depuis qu'il est porté par les collectivités locales. Se confirme donc le besoin d'aller vers davantage de décentralisation en attribuant aux collectivités locales les moyens nécessaires pour renforcer l'approche démocratique prônée par l'Etat français en matière de planification territoriale.

La poursuite de la structuration d'une politique publique transversale.

La ville ne peut plus être considérée comme un simple objet, support de politiques sectorielles, mais elle doit devenir un sujet de politique publique à construire, à la faveur d'une approche plus inclusive et globale permettant une réelle rupture de notre mode de production et de gestion de l'urbain. La politique publique doit s'appuyer sur :

Une gouvernance ouverte, associant l'Etat, la maîtrise d'ouvrage urbaine, assurée par les communes, les intercommunalités et les régions, le secteur privé, la maîtrise d'œuvre urbaine de conception et de réalisation, les associations représentant la société civile, les professionnels de l'urbanisme. Il existe donc en France différentes échelles de la planification ce qui justifie la subsidiarité entre collectivités locales afin d'articuler ces échelles entre elles.

- Les nouveaux enjeux de la révolution numérique, révolution qui propose de nouveaux outils technologiques et des bases de données, appelées à changer les manières de planifier la ville et les pratiques professionnelles.
- Une compréhension de la ville dans son écosystème, dans ses relations au territoire, une intégration des contraintes du territoire qui s'imposent à la ville, selon le principe de résilience ;
- L'adaptabilité comme une qualité essentielle au fonctionnement de la ville, afin de prendre en compte les échelles de temps longues, qui sont la référence pour les enjeux climatiques, énergétiques ou démographiques, mais également les préoccupations et enjeux du moment (production de logement, rareté des

ressources financières publiques) ; cela passe notamment par la généralisation des pratiques de suivi, d'observation puis d'évaluation, des politiques urbaines comme des pratiques qu'elles engendrent.

- L'approche intégrée, afin que la conception initiale permette d'anticiper le fonctionnement systémique de la ville, mêlant différentes approches thématiques pour faire émerger un projet de territoire cohérent. La réduction des inégalités pose le défi d'intégrer les quartiers de la politique de la ville au territoire urbain et d'appréhender les questions de mixités sociales et fonctionnelles.

L'évolution du foncier agricole péri-urbain et le développement de l'agriculture urbaine. La question cruciale de l'étalement urbain et du foncier agricole péri-urbain doit être pensée largement et intégrée dans deux notions et orientations majeures, l'agriculture multi-fonctionnelle, et la mise en place d'une gouvernance alimentaire.

Pour ce qui est de l'agriculture en ville, il faut pour l'essentiel soutenir la dynamique de développement des jardins collectifs et les expérimentations d'une agriculture productive. Les jardins collectifs en plein développement se heurtent à la rareté et au coût du foncier urbain. Ce levier est entre les mains des collectivités locales. De son côté, l'État conduit plusieurs études et programmes de recherche (en sciences sociales, économiques ou écologiques) et transdisciplinaires comme JASSUR (JArdins ASSociatifs URbains, Dens'Cité, T4P...), pour comprendre comment fonctionnent ces jardins collectifs et mesurer leurs impacts (sociaux, économiques, sanitaires).

Quant au développement d'une agriculture productive en ville, elle se heurte encore au coût énergétique et financier de son déploiement. Fermes verticales, systèmes écologiques urbains, l'agriculture high-tech productive en est au stade de l'expérimentation mais pourrait compléter l'offre aujourd'hui en cours de structuration dans les espaces péri-urbains et aux franges des villes.

Les enjeux d'évolution de l'ingénierie territoriale. Aujourd'hui, il faut repenser l'ingénierie au regard de la réalité du développement urbain en France. Face à une progression de l'urbanisation souvent peu maîtrisée, l'enjeu est donc aujourd'hui de faciliter le développement harmonieux des territoires (limitation de l'étalement urbain et de l'émiettement avec micro centralités, polycentrisme, rapprochement domicile-travail, réduction des émissions de gaz à effet de serre) pour lesquelles les sensibilités et acuités ne sont pas également réparties. Le recours aux partenariats publics-privés doit s'intensifier.

La lutte contre l'étalement urbain est en France particulièrement dépendante de la disponibilité du foncier à l'intérieur des frontières de la ville. De plus, le besoin en foncier s'est fait sentir de façon particulièrement aiguë face à l'intensité de la crise du logement. L'État se mobilise donc pour accélérer l'identification et la mobilisation du foncier lui appartenant et qui lui est devenu inutile, à des fins de construction de logement. Le dispositif législatif a même récemment évolué et a rendu possible la cession par l'État (ou ses établissements publics) des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la construction de logements sociaux.

La France est également attachée à l'identité des territoires sur la base de leur patrimoine et de leur culture plurielle. La dimension humaine de nos villes et notamment de leurs quartiers historiques est un des grands atouts de la France. Ainsi l'État soutient plusieurs programmes pour réinvestir des centres et quartiers anciens.

L'évaluation des résultats et des politiques publiques. La mise en œuvre de plusieurs dizaines de projets urbains durables, le soutien actif de la puissance publique à ces initiatives conduit progressivement à la mise en place de dispositifs spécifiques d'évaluation des performances atteintes et des politiques publiques qui y ont concouru, dans une recherche permanente d'amélioration des processus de projet.

La mise en place d'un programme d'évaluation transversale de l'ensemble des programmes publics s'impose. L'analyse des méthodes et outils d'évaluation fait apparaître des champs encore insuffisamment couverts aujourd'hui en France, en particulier les évaluations relatives à la mesure de l'impact d'un projet d'aménagement sur le territoire, faisant ainsi le lien avec des démarches de développement durable urbain pour un large territoire, telles que les agendas 21 ou le RFSC. Il faut néanmoins citer les évaluations environnementales qui permettent d'analyser et de justifier les choix retenus et, éventuellement, de prévenir les dommages. Enfin, l'autorité environnementale, créée en 2009, est une instance qui rend un avis sur les évaluations des impacts des grands projets. Elle vise à améliorer la prise en compte de l'environnement par les projets, plans et programmes qui lui sont soumis et à éclairer le public et les autorités décisionnaires sur leurs conséquences.

Également des démarches portant spécifiquement sur l'analyse du quartier en fonctionnement, tant sur les aspects du fonctionnement socio-urbain, que sur les performances environnementales ou les apports du quartier à son environnement immédiat, restent à développer. La difficulté de cette dernière démarche est qu'elle doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à des contextes toujours différents, et qu'elle repose par conséquent beaucoup sur des compétences locales. Il ne peut s'agir d »un outil « standardisé » remis « clé-en-main ».

III. Environnement et urbanisation

15. Changement climatique

Dans le cadre du protocole de Kyoto, la France s'est engagée à stabiliser en 2008-2012 ses émissions de gaz à effet de serre au niveau de celles de 1990. Elle a élaboré en 2000 le Programme de lutte contre le changement climatique (PNLCC) avec pour objectif de respecter son engagement de ne pas émettre plus de 144 millions de tonnes d'équivalent carbone (MteC) en 2010, pour une hypothèse de croissance de 2,2 % sur la période 2000-2010.

Actuellement, la France produit 1,1 % des émissions mondiales de GES alors que le pays contribue à 5,5 % du PIB mondial. En 2009, ses émissions étaient inférieures de 8 % à celles de 1990 et font de notre pays l'une des rares nations industrialisées à respecter d'ores et déjà l'engagement accepté dans le cadre du protocole de Kyoto.

La France est structurellement moins consommatrice de GES que ses voisins européens notamment compte tenu de son parc nucléaire. Conjoncturellement, la crise économique et financière joue un rôle dans la baisse des consommations d'énergie depuis 2009, car on observe une réduction de l'activité industrielle.

Quelles sont les difficultés rencontrées et les enseignements qui en sont tirés ?

Le bilan du PNLCC note l'absence d'une taxation carbone, pourtant prévue à l'origine. La conclusion est sans appel : la France serait « en difficulté pour atteindre ses objectifs pour la période 2008-2012 ». C'est pourquoi est adopté un Plan Climat, afin de respecter l'engagement de Kyoto. Le Plan climat, publié en 2011, met en place des mesures ambitieuses dans tous les secteurs de l'économie. Il comprend des politiques et mesures transversales ainsi que des politiques ciblées sur certains secteurs : le résidentiel, les transports, l'industrie, l'agriculture et la forêt, l'énergie, les déchets, les pouvoirs publics et les collectivités, ainsi que la sensibilisation, l'information et la formation au développement durable.

En outre, la consommation d'énergie en France ne cesse d'augmenter depuis 30 ans. Sa consommation d'énergie primaire était de 180 Mtep (millions de tonnes équivalent pétrole) en 1973, et a atteint 275 Mtep en 2010. Si la consommation de charbon et de pétrole a baissé, la consommation d'électricité primaire a, elle, été multipliée par 15 entre 1973 et 2007. Aujourd'hui, selon l'INSEE, l'énergie la plus consommée est l'électricité primaire (42.8 % de la consommation totale), suivie du pétrole (32.5 %) et du gaz (14.9 %).

Les défis futurs

Afin de lutter contre le réchauffement climatique, la France a très vite axé sa politique sur la transition énergétique et la réduction de sa consommation d'énergie. Outre le respect des engagements pris, la France y voit la possibilité de réduire sa facture énergétique. Les autres enjeux majeurs concernent le développement des énergies renouvelables et le lancement de programmes territoriaux destinés à réagir aux défis du Changement climatique.

Le développement des énergies renouvelables doit être accéléré pour atteindre une part de 23 % de la consommation finale d'énergie de la France d'origine renouvelable en 2020 : il s'agit de l'objectif assigné à la France par la Commission européenne dans

le cadre du paquet énergie climat. Il est supérieur à celui de l'Allemagne (18 %) et de l'Espagne (20 %), et inférieur à celui de la Suède (49 %), de l'Autriche (34 %).

Pour atteindre cet objectif, la France doit, d'ici 2020, plus que doubler par rapport à 2009 la production annuelle d'énergie renouvelable, en la portant de 17 à 37 Mtep. Elle s'engage notamment à généraliser l'usage des énergies renouvelables dans les bâtiments, soutenir un programme de recherche et développement, notamment à travers le fonds de soutien aux démonstrateurs industriels, mettre en place un « Fonds Chaleur » renouvelable géré par l'ADEME, et impliquer les collectivités territoriales dans le développement des énergies renouvelables via les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

Les villes portent également une responsabilité directe dans la lutte contre le changement climatique. La loi « Grenelle », votée en France en 2009, ne s'y est pas trompée. Elle engage les centres urbains sur une politique de bâtiments à haute performance énergétique, sur des mesures en urbanisme qui favorisent notamment les écoQuartiers, sur une politique de transport destinée à réduire la dépendance de la France aux hydrocarbures, sur le respect et la protection de la biodiversité, et des engagements sur la question de l'eau, afin de conserver d'ici à 2015 le bon état écologique de l'ensemble des masses d'eau.

Elément d'expression des stratégies locales, le Plan Climat Energie Territorial (PCET) est un projet territorial de développement durable dont l'ambition est d'atténuer l'impact climatique des collectivités sur le territoire, mais également de s'adapter aux conséquences du changement climatique en assurant la promotion de nouveaux modes de vie. Les collectivités disposent de deux leviers d'actions pour relever le défi qui leur est imposé :

- une meilleure gestion de leur patrimoine en termes d'émissions de GES (bâtiments publics, flotte de véhicules, achats, etc...),
- et une vigilance accrue sur les impacts climatiques au travers des compétences exercées sur le territoire qu'elles administrent.

Le champ des PCET couvre l'aménagement du territoire, l'habitat, les transports, le développement économique, la gestion des déchets, de l'énergie, de l'eau. L'engagement dans un PCET nécessite la mise en place d'une nouvelle organisation interne pour favoriser la transversalité entre les services. Au final, l'objectif est de redéfinir toutes les politiques de la collectivité pour y intégrer la dimension climatique.

L'engagement de tous les acteurs du territoire doit permettre de respecter les engagements nationaux. Tous doivent être partie prenante de la démarche pour lui assurer pérennité et efficacité car la collectivité, en agissant uniquement sur ses domaines de compétences, ne peut envisager une diminution des émissions de GES que de 10 à 20 %. En travaillant avec ses partenaires économiques et sociaux et ses administrés, ce volume peut atteindre plus de 70 %.

Lancé en 2004, le PCET est un des outils les plus ambitieux du gouvernement français pour atteindre les objectifs des « 3 x 20 % » de l'Union européenne et respecter ses engagements vis-à-vis du protocole de Kyoto. Ce dispositif intéresse aujourd'hui de plus en plus de collectivités à l'étranger, comme au Brésil, en Turquie ou encore au Maghreb.

16. Gestion prévisionnelle des risques

Les événements à risques, notamment séismes, cyclones, accidents, font régulièrement de nombreuses victimes dans le monde. Les événements que la France a connus récemment montrent que les préjudices peuvent être considérables. Deux tiers des 36 000 communes françaises sont exposés à au moins un risque naturel dont 15 000 au risque d'inondation.

La politique française de gestion des risques majeurs vise à répondre à trois objectifs afin de rendre les personnes et les biens moins exposés et moins vulnérables. :

- prévenir les dommages, réduire leur ampleur et les réparer ;
- informer les citoyens afin qu'ils deviennent acteurs dans cette gestion
- gérer efficacement les crises et les catastrophes quand elles surviennent.

Elle s'appuie sur les principes suivants :

- la connaissance des phénomènes, de l'aléa et du risque, par une meilleure caractérisation des événements passés et les études techniques qui permettent d'établir des cartes de risques ;
- la surveillance, afin d'anticiper le phénomène et de pouvoir alerter les populations ;
- l'information préventive et l'éducation des populations par le développement de sites d'informations et le recours à la concertation ;
- la prise en compte des risques dans l'aménagement et l'urbanisme, ce qui nécessite de maîtriser l'aménagement du territoire, en évitant d'augmenter les enjeux dans les zones à risques et en diminuant la vulnérabilité du bâti existant ;
- la réduction de la vulnérabilité ;
- l'anticipation de la crise par la publication de documents d'informations sur les risques majeurs (DICRIM) ou la mise en place des plans ORSEC ;
- le retour d'expérience : une analyse post catastrophe permet de diffuser les enseignements tirés de l'analyse des phénomènes.

En matière d'inondations, principal risque majeur national, la France a totalement réorganisé la prévision des crues en créant en 2002 le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et 22 services de prévisions des crues (SPC) en vue de publier une carte de vigilance sur les crues sur 20 000 km de cours d'eau surveillés par l'Etat. L'État et ses partenaires se sont par ailleurs mobilisés pour optimiser les démarches existantes en matière de prévention des inondations, au travers de la labellisation des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) sur les différents champs : protection, prévention, préparation et gestion de crise. La gestion des risques doit également s'inscrire au sein du dispositif réglementaire européen. Ainsi, en 2014, conformément à la nécessaire déclinaison de la directive européenne inondation en droit français, a été publiée la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI).

Les enjeux de la prévention des risques

A l'échelle du territoire, face à des phénomènes naturels et des accidents technologiques qui apparaissent de plus en plus complexes et importants, les collectivités publiques sont au premier rang. Il s'agit de concilier aménagement et

prévention des risques, d'articuler différentes politiques publiques relevant de différents acteurs en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de protection des milieux, de prévention des risques. Sur ces territoires soumis à de fortes pressions, l'enjeu est de construire une vision stratégique de long terme, en amont des projets, qui nécessite une approche particulièrement intégrée, décloisonnée, non sectorielle et partenariale.

L'Etat a ainsi la responsabilité de réaliser des Plans de prévention des risques naturels et technologiques (PPRNT), qui réglementent l'utilisation des sols pour réduire les risques selon les aléas auxquels la commune est soumise. Ces documents s'imposent aux documents d'urbanisme qui doivent, le cas échéant, être mis en cohérence avec les PPR.

L'enjeu est de rendre ces territoires plus résilients, la résilience se définissant comme la capacité à s'adapter, à s'organiser et à réagir pour surmonter rapidement une perturbation prévisible tout en maintenant une dynamique de développement.

Dans son souci de stimuler les réflexions innovantes et d'accompagner les collectivités dans ces démarches, l'Etat a lancé fin 2013 un atelier national « territoires en mutation exposés à un risque » ciblé sur 5 sites, ruraux, périurbains ou urbains, illustrant la diversité des mutations territoriales sur le long terme et la façon dont ils peuvent être traités en prenant en compte les risques :

- reconquête des centres historiques en perte d'attractivité ;
- recomposition et renouvellement urbain de villes par la mutation d'anciens sites industriels ou économiques ;
- reconquête des délaissés : routiers, ferroviaires, portuaires, fluviaux ;
- requalification des espaces périphériques en lien avec des territoires ouverts naturels ou agricoles ;
- restructuration ou recyclage de tissus industriels en déclin (en cherchant à préserver la vocation industrielle tout en favorisant le désenclavement et la diversification urbaine) ;
- création de nouvelles polarités (gares, pôles multimodaux, économique et de loisir).

L'objectif est de faire émerger, par le projet, des solutions d'urbanisme et d'aménagement très concrètes dans ces territoires, afin de mieux construire et vivre dans des zones exposées aux risques. Les travaux de ces 5 ateliers ont été restitués en séminaire en avril 2015. L'Etat prolonge ces réflexions par le lancement d'un Grand prix d'aménagement « Comment mieux bâtir en terrains inondables constructibles ».

17. La congestion routière en France

En France, la route est le principal support de la mobilité des personnes (88 % des déplacements) et du transport de marchandises (87,6 %).

Depuis les années 1990, le réseau routier s'est largement développé pour désenclaver les territoires, ouvrir les régions sur l'Europe, relier les façades Manche et Atlantique et les grands ports maritimes aux grandes métropoles, répondre à l'accroissement de la

circulation et limiter le trafic de transit dans la région capitale. Les enjeux du développement durable font désormais partie intégrante de la politique française des transports, et réduire la congestion est un chantier de longue haleine.

Assurer un niveau élevé de fluidité, veiller à la fiabilité et à la sécurité des déplacements, limiter les pollutions locales, le bruit, les consommations et les émissions de gaz à effet de serre font partie des objectifs à atteindre pour optimiser la performance des réseaux.

Pour atteindre ces objectifs, différentes stratégies sont développées :

- une gestion globale visant à favoriser l'usage des transports collectifs ;
- la mise en place de systèmes dynamiques de gestion du trafic sur les sections les plus chargées du réseau routier ;
- le maintien d'un haut niveau de sécurité et de confort des déplacements routiers ;
- l'extension de l'information routière prévisionnelle et de l'information en temps réel.

On observe alors que quatre enjeux majeurs en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux de transport sont également traités :

- l'optimisation du système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures ;
- l'amélioration de ses performances dans la desserte des territoires ;
- l'amélioration de ses performances énergétiques ;
- la réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures et des équipements de transport.

Dans les territoires urbains en particulier et les zones les plus congestionnées, ont été développées des solutions innovantes dans ces différents domaines, afin de réduire la congestion tout en limitant les infrastructures nouvelles / optimisant les infrastructures existantes : mobilisation de la bande d'arrêt d'urgence pour une voie auxiliaire en cas de congestion, voies spéciales réservées, affectation variable de voies centrales, partage de voirie autoroutière (réservation d'une voie de circulation aux transports collectifs durant les périodes de congestion) , systèmes coordonnés de télépéages.

La promotion de solutions de mobilité alternatives contribue également à réduire la congestion en diminuant le nombre de véhicules en circulation :

- covoiturage, autopartage ;
- vélo et marche ;
- transports en collectifs (développement des réseaux, notamment en sites propres, avec une forte accélération à partir de 1995, remboursement de la moitié des abonnements par les employeurs à leurs salariés).

Ces dispositions sont pour la plupart encadrées au niveau national, et effectivement mises en œuvre au niveau local, avec des spécificités selon la ville ou la région concernée pour être au plus proche des besoins des habitants.

De manière complémentaire aux actions concernant les infrastructures de transport, la mise en œuvre de systèmes d'information routière contribue à limiter la congestion. Le site internet de Bison Futé, emblème du service public de l'information routière, a été entièrement refondu : nouvelle cartographie, actualisation en temps réel, ergonomie améliorée, présence des perturbations routières liées aux chantiers programmés. Une version mobile du site internet a été mise en place, permettant ainsi aux usagers de disposer d'une information de qualité pendant leurs déplacements. On observe également à l'échelle locale, la mise en place de plate-formes d'informations multimodales qui permettent grâce à la mutualisation des données provenant de différentes sources d'optimiser les déplacements de personnes et de marchandises et donc de limiter la congestion tout en offrant un service de qualité.

Les défis et difficultés sont différents selon les solutions. Pour les solutions « gestion du trafic », l'usager est mis à contribution (information sur les itinéraires, régulation de vitesse, affectation variable des voies) et les systèmes doivent être facilement compréhensibles et utilisables.

Pour les solutions « alternatives », les pouvoirs publics ne peuvent qu'offrir un choix (voiture ou vélo ou bus ou tramway ou..). Pour réduire la congestion, on vise un report modal, ce qui signifie que les alternatives proposées doivent être attractives (tarifs, temps de parcours, confort) et que ces avantages soient connus des usagers.

18. Qualité de l'air

Dans un cadre juridique européen voire international, la France surveille et modélise la qualité de l'air au regard de valeurs de concentrations dans l'air définies au niveau international, européen et français, et réalise des inventaires d'émissions. Les actions sont menées à quatre niveaux :

Au niveau national avec des plans d'action et des réglementations sectorielles permettant des actions structurelles sur les différentes sources d'émissions de polluants.

Au niveau régional, à travers une vision intégrée : les Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) élaborés conjointement par le préfet de région (Etat) et le président du conseil régional (collectivité).

Au niveau local, dans toutes les zones en dépassement de seuils de polluants, et dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants**, les plans de protection de l'atmosphère (PPA)** sont réalisés en concertation avec les collectivités locales et les parties prenantes. Les PPA définissent les objectifs et les mesures, réglementaires ou volontaires, permettant de ramener les concentrations en polluants atmosphériques à un niveau inférieur aux valeurs limites réglementaires.

En cas de pics de pollution : Une mesure ou une prévision de dépassement de seuil peuvent déclencher la procédure de gestion des pics de pollution. Des mesures adaptées à l'intensité et à l'origine du pic de pollution peuvent être adoptées.

Les difficultés rencontrées et les enseignements

La pollution de l'air est issue de sources multiples et la majorité des principales sources ponctuelles de pollution atmosphérique (notamment industrielles) ont vu leurs émissions substantiellement réduites ces dernières décennies, sous la pression de la réglementation et grâce au progrès technique. Les réductions à obtenir désormais

supposent donc d'agir dans tous les secteurs, ce qui nécessite de mobiliser des parties prenantes très variées, avec des cadres juridiques, des compétences et des contraintes très diverses.

En outre, il s'agit souvent de traiter des sources de pollutions diffuses ou cumulatives, ce qui présente des difficultés spécifiques. En effet, le coût par unité de polluant évité est plus élevé, le contrôle des réglementations est complexe, et l'acceptabilité sociale des mesures réglementaires est plus difficile à obtenir puisque la contribution marginale de chaque acteur reste limitée.

Enfin, la pollution de l'air est intimement liée à d'autres politiques publiques de long terme et structurants, telles que les choix énergétiques (énergies et modes de chauffage), l'urbanisme, les transports, l'aménagement du territoire ou encore le choix de techniques industrielles et agricoles. Afin d'améliorer la qualité de l'air et d'agir en anticipation, un axe d'amélioration réside dans le renforcement de la prise en compte dans ces politiques publiques des enjeux de qualité de l'air.

Les défis futurs

La politique de reconquête de la qualité de l'air est complexe et ses effets ne sont pas immédiats. Elle doit mobiliser tous les acteurs concernés, chacun à son niveau de compétence. L'action devra se porter sur l'ensemble des secteurs d'activité. Trois mesures semblent d'ores et déjà prioritaires :

le renouvellement du parc d'appareils de chauffage au bois peu performants et fortement émetteurs : Les émissions du chauffage au bois représentent 30 à 45 % des émissions nationales de particules. Le renouvellement d'un foyer ouvert par un appareil de chauffage performant permet de réduire de 92 % les émissions de particules ;

le renouvellement du parc des véhicules anciens, tout particulièrement les diesels, la réduction des émissions d'oxydes d'azote par les transports et la réduction du trafic routier ou de ses émissions, dans les zones urbaines les plus denses ;

l'engagement d'actions fortes pour réduire les émissions agricoles, en particulier par la mise en place de bonnes pratiques culturales, la couverture des fosses de stockage des effluents d'élevage, l'utilisation de matériels d'épandage adaptés et la rationalisation des apports de fertilisants.

Au-delà de ces actions sectorielles, les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air ne pourront être atteints sans un renforcement de la mobilisation des collectivités locales et sans une prise de conscience collective des enjeux en matière de qualité de l'air et de la responsabilité partagée.

19. Les enseignements

La France s'est fortement urbanisée au cours des deux dernières décennies. Les 3/4 de la population vivent aujourd'hui dans des espaces urbanisés et les villes occupent désormais 22 % du territoire, soit une progression de 19 % en 10 ans. Ce phénomène d'urbanisation n'est pas sans conséquences sur l'environnement . Ainsi, les villes sont aujourd'hui à l'origine de 70% des émissions de GES et près des 2/3 de la consommation totale d'énergie provient des postes bâtiments et transports donc sont directement liés au phénomène d'urbanisation. Plus spécifiquement concernant

les transports et le bâtiment, leur consommation d'énergie s'est accrue respectivement de 53 % et de 29 % dans la période 1981-2012.

Les années 90 ont été marquées par une prise de conscience des enjeux du réchauffement climatique, des effets de la pollution de l'air et de l'épuisement des ressources qui a débouché sur des engagements pris à l'échelle européenne - le vote du « paquet énergie climat » en 2008 avec le 3x20 % visant à faire passer la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique européen à 20 %, à réduire les émissions de CO2 des pays de l'Union de 20 % et à accroître l'efficacité énergétique de 20 % d'ici à 2020– et au niveau français la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement. (2007). Cette démarche impulsée au plus haut niveau de l'Etat a généré une dynamique mettant les questions environnementales au cœur des politiques de l'Etat, des actions des collectivités locales, des acteurs économiques et sociaux et des habitants. De nombreux engagements ont été pris notamment concernant des normes énergétiques sur le bâtiment, le soutien au développement des énergies renouvelables, le développement des transports alternatifs au véhicule individuel, l'éco-prêt à taux zéro pour la rénovation des logements, une planification urbaine favorisant un urbanisme plus dense ou encore la trame verte et bleue. Si l'on peut déplorer que certains engagements du Grenelle n'aient pas abouti (par exemple la taxe carbone), on peut constater que le Grenelle de l'Environnement a insufflé une dynamique qui se prolonge aujourd'hui par des mesures plus spécifiques en matière de prévention et de gestion des risques, de réduction de la congestion urbaine, de rénovation énergétique des bâtiments ou de gestion plus efficiente des ressources.

Si, dans quelques secteurs, les mesures mise en œuvre commencent à produire des effets (amélioration de la qualité de l'air en fond urbain grâce à la diminution des concentrations de dioxyde de soufre (SO2), stabilisation de la consommation finale d'énergie dans le bâtiment depuis 2012, forte hausse de l'utilisation de transports en commun (+24 % contre + 13 % pour la voiture), des problèmes majeurs subsistent, qu'il s'agisse de la poursuite de l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain, de la vulnérabilité des territoires soumis à des événements météorologiques violents du fait du changement climatique, d'une pression toujours plus forte sur les ressources (eau, matières..) ou sur le plan social, de l'émergence de nouvelles formes de précarité (précarité énergétique) ou d'inégalités environnementales.

Au-delà des résultats en termes d'atteinte des objectifs, l'expérience des actions menées au cours des deux dernières décennies a permis de tirer des enseignements pour orienter les actions futures et identifier des leviers sur lesquels s'appuyer. En particulier :

- l'intérêt d'inscrire une politique nationale dans un cadre européen pour lui donner plus de poids et de rayonnement ;
- le rôle essentiel d'une volonté politique forte en faveur du développement durable, tant au niveau national (cf : Grenelle de l'Environnement) qu'à l'échelle locale où les élus locaux doivent « donner un cap », fixer des objectifs, dégager des moyens, etc... ;
- la nécessité de sortir des politiques sectorielles pour appréhender les territoires de manière intégrée en articulant les différentes politiques entre elles afin de renforcer leur efficacité. C'est notamment le cas en matière de lutte contre le changement climatique avec des actions associant urbanisme et transport , en matière de prévention et de gestion des risques où l'aménagement doit prendre en compte en amont les risques ou encore en matière de gestion des ressources avec le développement de l'économie circulaire ;

- l'intérêt d'associer toutes les parties prenantes aux actions engagées. Les agendas 21 ont montré le bénéfice que l'on pouvait tirer d'une démarche construite et mise en œuvre collectivement ; de manière plus spécifique, associer les riverains et les futurs habitants à la programmation d'un éco quartier, impliquer les parties prenantes dans la définition et mise en œuvre d'un PCET sont autant de facteurs contribuant à l'appropriation de ces démarches et conditionnant leur réussite ;

- au-delà des réglementations, des incitations financières, des améliorations apportées par des dispositifs techniques plus performants, la nécessité de faire évoluer les comportements, notamment en matière de consommation énergétique dans les bâtiments ou de pratiques de mobilité ;

- et enfin, l'importance d'anticiper à travers la veille, à travers des mesures d'adaptation au changement climatique et non plus seulement d'atténuation et plus globalement d'engager une réflexion prospective sur l'avenir, la vision des territoires dans une économie bas carbone.

20. Les défis futurs et enjeux

Accélérer le mouvement vers des villes durables est indispensable pour mettre en œuvre la transition écologique des territoires. Dans cette perspective, les villes devront répondre à des défis les obligeant à revoir leur modèle de développement, à anticiper, à s'adapter, à innover. Il s'agit d'aller vers des villes sobres, performantes et désirables.

Développer des modèles urbains durables implique une plus grande sobriété dans l'utilisation des ressources à toutes les échelles (agglomération, quartier, bâtiment). Une attention particulière doit être portée sur l'aménagement des territoires urbains afin de maîtriser les phénomènes d'étalement urbain qui ont un impact économique, social et environnemental sur l'organisation et le fonctionnement des villes et des campagnes environnantes : augmentation de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, perte de biodiversité, augmentation du ruissellement et des inondations urbaines, disparition des zones agricoles de proximité, ségrégation spatiale... Il est donc nécessaire de favoriser la compacité urbaine, mais une compacité vivable, où les espaces de biodiversité et de respiration trouvent leur place, et de renforcer les interrelations entre centre-ville et périphérie, en particulier par les circuits courts de produits alimentaires. La régénération du foncier délaissé constitue une opportunité pour développer de nouveaux modèles urbains et relancer l'attractivité des villes. Une gestion plus efficace des ressources doit être mise en place, favorisant le recyclage des ressources, le recours aux énergies renouvelables et les économies d'énergie en particulier dans le bâtiment (approche décarbonée du bâtiment sur tout son cycle de vie).

La mise en œuvre de stratégies de résilience face aux mutations auxquelles les territoires sont confrontés doit également être une priorité. Alors que les villes sont de plus en plus vulnérables face à des risques d'ordre naturel, technologique ou sanitaire, dans un contexte de très forte mutation économique et sociale, la résilience s'impose comme le moyen de dépasser les situations de crise et d'engager les villes dans une vision à plus long terme qui intègre le risque et s'appuie sur les forces et les potentialités locales. La résilience doit s'enraciner dans la dynamique territoriale et s'appuyer sur les « capabilités » du territoire. L'identification et la valorisation des potentialités du territoire (patrimoine, ressources naturelles), des forces locales sur lesquelles s'appuyer devront constituer un préalable à la mise en œuvre de toute stratégie de résilience territoriale. Il s'agit de faire preuve d'adaptabilité, d'aller vers une

plus grande mutabilité des villes, celle-ci passant par une planification stratégique souple, par des bâtiments davantage modulables et par des infrastructures présentant un caractère réversible. L'instauration d'une gouvernance partagée entre tous les acteurs (élus et techniciens locaux, acteurs économiques et sociaux, habitants) apparaît également indispensable pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies intégrées autour de projets fédérateurs..

Une ville durable doit rester attractive et désirable. Des projets visant à valoriser l'eau ou à restaurer la nature en ville améliorent le cadre de vie et contribuent à adapter la ville au changement climatique, à réduire la pollution, à préserver la biodiversité et à économiser l'énergie. De même la poursuite des actions en faveur d'une mobilité plus durable sont un facteur essentiel d'attractivité urbaine. Le développement des transports en commun, la mobilité active (marche, vélo), l'essor du co-voiturage ou l'auto-partage sont autant de mesures permettant de réduire le recours aux véhicules individuels, réduisant d'autant les nuisances et les pollutions. Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication à travers les transports intelligents ou les systèmes d'information multimodaux ont également un rôle essentiel à jouer pour améliorer la sécurité et la sûreté, optimiser l'utilisation des infrastructures, limiter les consommations d'énergie, les nuisances et favoriser les transferts vers les modes les plus respectueux de l'environnement

Enfin, une gestion urbaine plus performante doit permettre de produire de meilleurs services au moindre coût (économique, social et environnemental). Il s'agit de favoriser les synergies entre mobilité, urbanisme, énergie, eau, déchets pour déboucher sur une amélioration de la performance globale de la ville. Le développement des technologies de l'information et de la communication peut favoriser ces synergies et participer à rendre la ville plus performante à travers la régulation du fonctionnement des réseaux d'énergie, d'eau.., l'optimisation de la gestion urbaine ou des déplacements.

Pour autant, le déploiement de nouveaux modèles de développement urbain plus durable ne devra pas se faire au détriment des populations, que ce soit dans la ville ou dans la zone périurbaine mais en co-construction avec elles. Il est important de s'assurer de l'accès aux biens et aux services essentiels pour tous et de prévenir toutes formes de précarité ou d'exclusion causées par l'alourdissement des charges liées à la mobilité ou au logement, le développement de biens ou services payants et une technicisation accrue liée au développement des technologies de l'information et de la communication.

IV. Gouvernance urbaine et législation

21. Améliorer la prise en compte du fait urbain et la gouvernance urbaine

Le corpus juridique français est particulièrement solide, riche et complexe. Constamment adapté aux évolutions de la société française et à celles du territoire, il prend en compte de façon satisfaisante les évolutions intervenues sur deux siècles, qui ont considérablement renforcé le poids des villes dans l'armature territoriale française et la modification des attentes et situations de nos concitoyens.

Les collectivités sont particulièrement associées à l'élaboration de ces règles ;

- par leur représentation directe au sein de la Chambre haute du Parlement français, le Sénat,
- par la structuration d'associations de collectivités à chaque niveau, permettant d'assurer animation, expertise et de faire des propositions d'évolutions de ces réglementations,
- par la mise en place d'organes de contrôle spécifiques (Haut conseil national chargé du contrôle et de la régularisation des normes applicables aux collectivités locales...) chargés d'évaluer le coût engendré pour une collectivité par toute norme nouvelle, préalablement à son édiction.

La plupart des législations prennent ainsi en compte des situations géographiques et sociales particulièrement variées, celles-ci pouvant par exemple faire l'objet de déclinaisons spécifiques selon la taille des communes (évolutions institutionnelles de l'intercommunalité) ou la distance au centre de l'agglomération, l'importance des projets (études de sécurité en aménagement), les caractéristiques des populations accueillies (politique de la ville). D'autres encore font l'objet de cadrages et orientations nationaux mais repose ensuite sur le principe de décentralisation des compétences et donc de responsabilité directe des autorités locales pour l'édiction de règles adaptées à leur contexte territorial (législation de l'urbanisme par exemple).

La France accorde ainsi beaucoup d'importance à la question de la gouvernance urbaine, qui consiste à adopter des modalités d'action et de prise de décision partenariale autour des autorités locales, associant en particulier les habitants les plus défavorisés. Une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques est essentielle pour répondre de manière plus efficace aux besoins du plus grand nombre. À travers ces processus de concertation, les démarches d'aménagement et de développement urbain constituent en outre un exercice d'apprentissage de la gouvernance territoriale et du renforcement des institutions locales, permettant de construire la démocratie « par le bas ».

Ainsi appréhendée, la gouvernance touche les dimensions tant territoriale (du local au global), économique (public, privé ou mixte), que sociétale (expression des besoins et intérêts des usagers par leur participation), environnementale, politique et culturelle. Elle concerne le renforcement des capacités (humaines et institutionnelles), les interactions entre les divers champs (social, économique, politique, administratif...) et les divers territoires, jusqu'au quartier.

Au niveau local, échelon fondamental de la gouvernance démocratique, la gouvernance apparaît comme une condition pour favoriser un développement durable adapté aux besoins, aux intérêts et aux droits des populations, et tendre vers la

réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale établit que la gouvernance locale démocratique constitue un «processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques qui, autour de gouvernements locaux [...], favorise une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (État, citoyens, société civile, secteur privé), renforce la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général ».

Les processus de décentralisation, décrits ci-dessous, s'inscrivent ainsi nécessairement dans cette dynamique.

22. La décentralisation et le renforcement des autorités locales

Processus d'aménagement du territoire français, la décentralisation permet de transférer des compétences administratives de l'État vers des collectivités territoriales, autorités locales élues autonomes et institutionnalisées. L'article 1er de la Constitution précise que "l'organisation de la République française est décentralisée".

En transférant certaines compétences à une collectivité, l'État lui transfère également les ressources correspondantes. Les collectivités territoriales disposent ainsi d'une certaine autonomie administrative, de personnels, de biens et services propres. A chacune des collectivités reviennent des domaines privilégiés mais certaines compétences peuvent être gérées par deux ou trois échelons.

Les temps forts de la décentralisation en France depuis trente ans

Les deux grands temps forts de la décentralisation ont été l'adoption des lois 1982-1983 (acte I) puis la réforme constitutionnelle de 2003 qui prévoyait d'importants transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales (acte II).

Une nouvelle étape a été lancée en avril 2013 avec le dépôt d'un projet de loi de décentralisation – découpé en trois textes – qui lance l'acte III de la décentralisation autour de l'affirmation des métropoles, la mobilisation des régions autour de la croissance et le développement des solidarités territoriales. Le projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République vient d'être adopté portant ainsi le nombre de régions de 22 à 13. C'est désormais une nouvelle organisation territoriale qui est engagée.

Les défis et perspectives de l'acte III de la décentralisation

L'Acte III de la décentralisation souhaite marquer une certaine rupture par rapport à la stratégie des deux premiers actes de la décentralisation. Alors que ces derniers s'étaient avant tout focalisés sur les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, l'objectif est à présent de rechercher une **simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires**. Par ailleurs, les réformes ont intégré la contrainte forte pesant sur les finances publiques dans le contexte de la crise financière et économique.

« L'acte III de la décentralisation » se décline aujourd'hui en deux grands blocs :

- **La loi dite "de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles"** (MAPAM) a amorcé, par la **création des métropoles,** une vraie clarification de l'exercice des compétences au niveau

local. Dès le 1er janvier 2015, une nouvelle carte de France se dessinera avec la création de métropoles plus intégrées, à Lyon et dans une dizaine d'autres grandes villes. Celle du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence verront le jour au 1er janvier 2016. Ces nouvelles entités remplaceront les intercommunalités existantes et auront plus de pouvoir notamment en matière de développement économique, d'urbanisme, de logement ou de transports. La nouveauté apportée par cette loi est la notion d'un engagement territorial différencié : sous une dénomination unique, il existe une pluralité de métropoles dont les contours sont adaptés aux réalités territoriales spécifiques.

- Les textes suivants proposeront notamment de reconfigurer la carte des régions, de préciser leurs compétences ainsi que d'accompagner la montée en puissance de l'intercommunalité, supprimant à terme les départements sous leur actuelle :
  - Acteurs clés du redressement économique du pays, **les régions seront renforcées en passant de 22 à 13.** Les régions françaises seront de taille équivalente aux autres régions européennes et seront ainsi capables de bâtir des stratégies territoriales plus puissantes. A ce titre, elles disposeront de compétences stratégiques élargies et d'outils pour accompagner la croissance des entreprises. Elles porteront les politiques de formation et d'emploi, pour intervenir en matière de transports. Elles géreront les lycées et les collèges et auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures. Elles disposeront pour ce faire de moyens financiers propres et dynamiques.
  - **L'intercommunalité doit être une structure de proximité et d'efficacité de l'action locale** : l'intercommunalité désigne les différentes formes de coopération existantes entre les communes au service de projets de territoire. Depuis le 1er janvier 2014, les 36 700 communes de France font partie d'une intercommunalité : communauté de communes, agglomérations urbaines ou encore futures métropoles. Mais de tailles différentes, ces intercommunalités ont souvent aujourd'hui des moyens trop faibles pour porter des projets d'envergure. La réforme proposée vise par conséquent à amplifier et poursuivre le processus d'intégration des communes pour faire changer les intercommunalités d'échelle : chacune d'entre elles devra regrouper au moins 20 000 habitants à partir du 1er janvier 2017, contre 5 000 aujourd'hui. Des adaptations seront prévues pour les zones de montagne et les territoires faiblement peuplés. Une nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie correspondant aux réalités vécues, entrera en vigueur au 1er janvier 2018.
  - La réforme des conseils départementaux se fera selon les caractéristiques des territoires soit par leur maintien soit par leur fusion avec la métropole, soit par la fédération d'intercommunalités.

Au niveau des services de l'Etat, d'importantes réformes ont également été menées en parallèle depuis 10 ans pour renforcer la déconcentration et la prise d'initiatives au niveau régional, accompagnant ainsi ces réformes de décentralisation.

La France inscrit plus largement ces réformes dans une perspective internationale en faveur de la décentralisation et d'une gouvernance locale démocratique, promouvant notamment les lignes directrices internationales portées par ONU Habitat et menant différentes coopérations multilatérales et bilatérales sur ces questions. Il s'agit, ce faisant, d'impliquer davantage les citoyens dans la définition et la mise en œuvre des politiques au niveau des territoires et de refonder ainsi la légitimité de l'action publique. Les bénéfices attendus en sont notamment de catalyser un développement qui

rencontre au mieux les droits et les demandes des populations, par des autorités locales légitimées démocratiquement, proches des citoyens et capables de mobiliser les acteurs locaux.

23. La participation et les droits de l'homme en matière d'urbanisme

La participation des habitants est considérée par la France comme un élément incontournable de l'approche intégrée en matière de développement urbain durable.

Le cadre réglementaire français en matière de participation citoyenne s'est fortement étoffé depuis une vingtaine d'années.

Le code de l'urbanisme rend obligatoire la mise en place d'une concertation qui permet d'associer aux projets d'aménagement, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. De nombreux dispositifs législatifs préconisent l'implication des habitants et des associations en amont et tout au long des procédures et des projets en matière de développement durable, de protection de l'environnement ou de politiques urbaines *(cf. annexe 5)*.

Par ailleurs, **la politique de rénovation urbaine** lancée en 2003, qui vise à restructurer en profondeur des quartiers dégradés, a permis de mettre en place de nombreuses démarches globales d'implication des habitants dans les projets urbains, l'objectif principal étant avant tout d'améliorer leur cadre de vie. Les porteurs de projets ont ainsi été amenés à développer des actions participatives innovantes (mais qui restent encore trop peu nombreuses). Afin de remettre au centre du débat national sur la rénovation urbaine l'importance des démarches de participation citoyenne, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a placé les habitants de ces quartiers prioritaires au cœur de la réforme de la politique de la ville. Ainsi, au niveau local, l'élaboration, le suivi et l'évaluation de **'contrats de ville 2014-2020'** s'inscriront dans un processus de **co-construction avec les habitants** et donneront lieu à la mise en place de **« conseils citoyens »** dans chaque quartier prioritaire.

Les enjeux et les difficultés de la participation du public dans les projets urbains

La participation citoyenne au débat public en France constitue en premier lieu une solution face au désengagement citoyen en réassociant la population aux projets politiques, mais aussi un processus de légitimation démocratique qui vient étayer la décision institutionnelle.

La législation concernant la participation dans le domaine de l'urbanisme, même si elle s'est étoffée depuis une dizaine d'années reste un cadre général, qui ne permet pas à lui seul de toujours **garantir l'effectivité réelle de la concertation**. Ainsi, de plus en plus de collectivités locales dépassent le cadre légal par des **initiatives non obligatoires**, du fait de demandes sociales, issues de citoyens ou d'organisation collectives ou du fait même de demandes des élus et des institutions, désireux de renouveler les modes de prises de décision. *(cf. annexes)*

C'est en particulier le cas dans les **projets d'EcoQuartiers** qui concernent aujourd'hui en France plus de 500 collectivités locales engagées à divers degrés dans des démarches d'aménagement urbain durable et participatif. Ces projets ont été l'occasion pour un nombre significatif de collectivités et de professionnels d'aborder différemment la place des habitants dans les processus de projet.

Les **conditions de l'amélioration de la participation du public dans les projets urbains** sont principalement liées :

- aux modalités d'accès à une information claire, pertinente et transparente (choix des outils opérationnels et des méthodes adaptées aux divers types de publics concernés),
- à la sélection et à la représentativité des parties prenantes, qui rejoint la question de l'inclusion dans la délibération, la diversité des modalités participatives étant elle-même facteur d'inclusion. D'une manière générale, l'égalité formelle (statut, sexe, égalité de temps de parole) est difficilement réalisée et réalisable dans les débats publics. Le recours aux modes d'expression personnelle dépend largement tant du cadrage des discussions (local ou global), que de la nature des thématiques abordées (techniques ou non) ou encore de l'organisation de la procédure de concertation (mobilisant des professionnels ou du grand public) ;
- à l'importance des outils éducatifs et des dispositifs de participation et d'animation des débats mis en place (enjeu de la montée en compétence tant thématique que civique des citoyens),
- à une forte volonté politique locale,
- à des structures de gouvernance suffisamment souples pour permettre la prise de décision et suffisamment ouvertes pour favoriser le dialogue, le débat et la décision partagée.

On observe aussi que, face à une complexité opérationnelle croissante, nombre de collectivités sont tentées de s'en remettre au plus vite à des tiers (aménageur ou maître d'œuvre urbain) et tendent ainsi à se départir de leur rôle de maître d'ouvrage urbain, alors que la poursuite d'objectifs de développement durable suppose qu'elles s'engagent de façon permanente et à partir des valeurs qu'elles défendent dans la définition et la mise en œuvre des attendus du projet.

L'enjeu de l'émergence de modèles innovants de la participation du public : concevoir des projets urbains en intégrant l'expertise d'usage

Si les modalités de la production urbaine en France ont longtemps conféré aux autorités publiques en matière d'aménagement (acteurs politiques et maîtres d'ouvrage), ainsi qu'aux acteurs économiques (promoteurs et maîtres d'œuvre) **un rôle majeur et prépondérant, l'expertise des habitants tend aujourd'hui à être de plus en plus reconnue**. Les pratiques de participation se banalisent et leurs modalités ont sensiblement évolué au cours des dernières décennies, de la traditionnelle « réunion publique » ou du débat contradictoire jusqu'à des formes plus diversifiées qui encouragent la créativité des participants (démarches artistiques ou culturelles), mobilisent les principes de la facilitation de groupes ou de la médiation de conflits et, de façon générale, font une place de plus en plus grande à « l'ingénierie » des concepteurs et des animateurs.

De nombreuses institutions publiques expérimentent la mise en place de processus de concertation extrêmement variés depuis plusieurs années, comme, par exemple, **l'élaboration de « chartes de la participation »**, des dispositifs d'initiatives propres non prévus par la loi qui permettent aussi la prise en compte de cette **expertise d'usage** susceptible d'éclairer les diagnostics et d'apporter sur les projets d'autres points de vue que ceux des professionnels. Formalisé par des actions de « formation habitant », son nouveau **statut de maître d'usage** offre désormais à l'habitant une place singulière auprès des acteurs institutionnels. Cette 'expertise d'usage' des habitants devient aujourd'hui une étape fondamentale permettant d'éclairer les

diagnostics et d'apporter aux projets d'autres points de vue que ceux des professionnels.

La Commisiion nationale du débat public (CNDP) contribue aussi à donner la parole aux habitants. Elle le fait pour des grands projets au travers de débats publics qu'elle organise ou dans le cadre d'une concertation pour lequel elle nomme un garant.

24. La sûreté des espaces urbains

Une demande sociale croissante et de récentes exigences réglementaires

Le thème de la sûreté dans la conception des espaces urbains constitue une préoccupation majeure de l'Etat et des collectivités locales en France. L'action du Ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) en matière de prévention de la délinquance est principalement orientée vers « la prévention situationnelle », qui constitue l'une des priorités de la Stratégie nationale de prévention de la délinquance. Afin d'améliorer la prévention des actes de malveillance dans les lieux de la vie quotidienne, un objectif a en effet été fixé de repérer les vulnérabilités et d'anticiper les risques, notamment par le recours accru aux études de sécurité publique.

Depuis 2007, les projets d'équipement et d'aménagement les plus importants doivent en effet faire l'objet d'une **étude préalable de sûreté et de sécurité publique**. Celle-ci permet d'évaluer les risques pesant sur l'opération et de prévoir les mesures correspondantes en matière de construction, d'aménagement et de gestion des espaces. Mise en place conjointement dans le cadre d'un pilotage interministériel, cette loi a placé **les professionnels de l'aménagement (maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre) en acteurs de la coproduction de la sécurité.** Ces études de sécurité publique constituent une opportunité de défendre des exigences en matière de durabilité et de qualité urbaine des projets et de pouvoir intervenir lors de la conception des opérations. Le principe de sûreté dans les projets d'aménagement est d'ailleurs un élément d'appréciation de la qualité de vie dans l'attribution du label « EcoQuartier » délivré par l'Etat.

Ces études offrent l'occasion d'un partage des responsabilités entre forces de l'ordre et acteurs de l'aménagement et permettent d'avoir une **approche adaptée au contexte et aux enjeux locaux en mettant l'accent sur la qualité urbaine des aménagements et le lien social**. En ce sens, elles participent à une plus grande équité dans l'accès à la ville, les problématiques de sûreté urbaine touchant plus particulièrement les personnes les plus défavorisées et fragiles.

La mise en œuvre de cette politique passe donc notamment par la réalisation de ces études par des professionnels expérimentés et leur mise en œuvre opérationnelle. Les services de l'État accompagnent les collectivités et les professionnels de l'aménagement dans cet exercice. Un Point d'appui national a été créé au sein d'un établissement scientifique et technique de l'Etat, le CEREMA, qui sert à la fois de centre de ressources, de support d'un observatoire et de référent méthodologique. En outre, les fondements et modalités concrètes de mise en œuvre de cette politique font l'objet de questionnements scientifiques et opérationnels récurrents.

De la recherche à l'expérimentation

En premier lieu, il a fallu approfondir la connaissance des phénomènes liés à la sûreté en milieu urbain. C'est pourquoi le PUCA, organe public de recherche urbaine

appliquée, a lancé dès 2007 une consultation pour questionner les chercheurs sur l'espace, sa conception, son utilisation et sa maintenance. Ce travail a débouché sur un nouveau postulat : **les formes actuelles d'urbanisme « défensif » peuvent être dépassées par un aménagement et une gestion d'espaces publics plus ouverts.** C'est en favorisant la fluidité des circulations, l'animation urbaine et la fréquentation des lieux que les professionnels vont contribuer à l'amélioration des conditions de sûreté.

Un programme d'expérimentation lancé en 2010 et mené en partenariat avec le Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU) « Qualité et sûreté des espaces urbains », avait pour objectif de faire émerger des projets urbains innovants qui apportent des réponses aux problèmes d'insécurité rencontrés par les collectivités locales dans l'aménagement et la gestion des espaces collectifs. Il portait spécifiquement sur les relations entre espace et sûreté. L'angle était ouvertement l'amélioration du confort à fréquenter les espaces, du bien-être des résidents tout autant que la résolution de problèmes concrets, qu'il s'agisse des conséquences directes de la malveillance, ou – plus communément – de conflits d'usages, de situations « tendues », ou encore d'inconfort. **L'objectif était de prendre appui sur le couple maître d'ouvrage / maître d'œuvre pour réfléchir, ensemble, aux difficultés rencontrées par les habitants et usagers, et in fine définir des actions urbaines et architecturales adaptées.** Dix collectivités locales et un maître d'ouvrage privé proposant treize sites d'études ont été retenus afin de représenter un éventail de situations concrètes contrastées: galerie commerçante, quartiers en rénovation urbaine, quartier de gare, parking souterrain, dalle... Des équipes d'experts ont réfléchi pendant un an avec les collectivités locales pour aboutir à des propositions opérationnelles innovantes.

Ce programme de recherche a enrichi la connaissance notamment sur deux points. En premier lieu, il ressort de l'ensemble des expérimentations la confirmation que le sentiment d'insécurité n'est pas toujours – et même rarement – un problème qui relève du « champ de la sécurité » en matière de réponse et d'acteurs publics. En d'autres termes, **il est tout autant question de cadre de vie, de qualité de l'espace, de problèmes de gestion que d'incivilités ou de délinquance**, y compris dans des sites où les niveaux de délinquance sont particulièrement préoccupants. Un élu témoignait ainsi lors d'un atelier que les préoccupations quotidiennes des habitants de sa commune, pourtant confrontés à des problèmes aigus de délinquance, portaient au moins autant sur les considérations d'entretien ou de traitement de l'espace.

En deuxième lieu, cette approche du projet urbain sous l'angle de la sûreté impose une légère **inflexion du travail des concepteurs vers une identification et une prise en charge des problèmes concrets**. Le travail mené par le collectif « Réussir l'Espace Public » à Lille a clairement mis en avant les valeurs ajoutées de l'association des professionnels de la sécurité et de la gestion, plus directement tournés vers la résolution de problèmes concrets. En un sens, l'expérimentation a fait émerger une manière différente de concevoir un projet urbain, en prenant en compte la quotidienneté et en tentant d'y apporter des réponses spatiales ouvertes, qui ne passent pas forcément par les « canons » de la rénovation urbaine que sont la résidentialisation, la création d'une « nouvelle centralité » ou la mixité fonctionnelle. **La sûreté fournit une occasion très concrète de se pencher sur l'usage de l'espace ou du bâtiment et d'apporter des réponses aux difficultés des résidents**. Y compris des réponses modestes qui n'impliquent pas forcément une restructuration complète du quartier suivant des principes généraux dictés par la mode urbanistique du moment : on a pu préconiser, ici un retournement de halls, là une simple clarification des domanialités, ailleurs encore le maintien d'une place de quartier à proximité d'un petit centre commercial, alors que tout conduisait à ce qu'on la supprime pour densifier et « désenclaver ». En ce sens, plusieurs propositions élaborées dans le

cadre de ce programme invitent les concepteurs à enrichir les catégories d'action classiques de l'urbanisme, souvent très générales et parfois peu adaptées aux enjeux strictement locaux.

Enfin, plusieurs équipes ont fait ressortir l'idée **de travailler sur le temps du projet**, pour dépasser la vision de l'avant/après. Les chantiers étant très longs, souvent source de nuisances et de formes d'insécurité, il importe de repenser la mise en œuvre concrète des projets urbains en créant les **conditions d'une transformation progressive** s'appuyant sur les ressources de lieux, valorisant les pratiques existantes et permettant des ajustements progressifs. La « stratégie du chantier » définie par Paul Landauer à Strasbourg est sur ce point exemplaire, mais cette réflexion est également au cœur du travail mené au Havre ou à Sevran. Philippe Panerai à Aubervilliers a également introduit la variable du temps et proposé des évolutions immédiates de la dalle Villette et d'autres plus lointaines. Ces premières actions immédiates, si elles sont annoncées, concertées puis réalisées relativement rapidement permettent de **rétablir un climat de confiance** aujourd'hui disparu. Dans tous les exemples, il s'agit d'inflexions qui vont bien au-delà de la seule « gestion du chantier ». C'est, avant tout, une forme de démocratisation de la démarche urbanistique, non plus conçue sous la forme de la concertation traditionnelle mais comme l'exploitation du temps du projet dont on souhaite qu'il devienne celui d'une **mutation collectivement assumée**. En s'appuyant **sur les compétences des résidents et des usagers, souvent « désenchantés » vis-à-vis de l'action publique, il s'agit de rompre la fatalité du sentiment de relégation, donc de fragilité, donc d'insécurité.**

25. L'inclusion sociale et l'équité

La situation urbaine en France se caractérise notamment par l'existence de plusieurs centaines de quartiers en difficultés, le plus souvent situés en périphérie des agglomérations urbaines et notamment issus des périodes de construction de grands ensembles de logements des années 50/60/70 (période de reconstruction après la seconde guerre mondiale, de résorption de l'habitat précaire et de croissance économique et démographique forte en France, ayant conduit à une certaine industrialisation de la production urbaine). Ces quartiers sont généralement peu connectés au reste de la ville ; de qualité constructive moyenne à médiocre et parfois mal entretenus, les bâtiments de logement social qui les composent le plus souvent sont peu attractifs ; synonymes à l'origine d'une certaine mixité sociale, ils concentrent à présent des populations modestes, en difficulté d'intégration économique et sociale.

Depuis plusieurs décennies, la dégradation des conditions de vie dans ces quartiers urbains touchés par une forte précarité sociale a conduit l'Etat et les collectivités territoriales, dans le cadre d'un partenariat contractuel, à mener des actions destinées à lutter contre l'exclusion des habitants de ces quartiers et améliorer leurs conditions de vie. Ces opérations constituent ce qu'il est courant d'appeler en France **la « politique de la ville »**, qui bénéficie depuis plus de trente ans de lois et dispositifs réglementaires nombreux. Cependant malgré les efforts engagés, beaucoup d'habitants de ces quartiers défavorisés demeurent confrontés à des inégalités profondes et persistantes. Ce constat a conduit à faire de l'égalité républicaine entre les territoires une priorité de l'action de l'Etat, à travers la mise en place en 2013/2014 d'une refonte de la « politique de la ville », visant à renforcer la lisibilité, la cohérence et l'efficacité de cette politique. Cette refondation de la politique de la ville s'appuie en particulier sur l'adoption de la loi du 21 février 2014 relative à la ville et à la cohésion urbaine.

La politique de la ville, deux décennies de réformes

En 1996, le pacte de relance pour la ville avait mis l'accent sur la création d'emplois. 751 zones urbaines sensibles (ZUS) sont créées, concernant 4,5 millions de personnes. Sont également créées 400 zones de redynamisation urbaine où les entreprises bénéficient d'exonération de taxe professionnelle et de cotisations sociales, ainsi que 44 zones franches urbaines qui peuvent bénéficier d'avantages supplémentaires, notamment des exonérations fiscales aux entreprises qui s'y installent.

En 1999, le gouvernement insiste sur la qualité de vie. Cinquante sites sont sélectionnés pour bénéficier de grands projets de ville, dotés d'un financement global de 840 millions d'euros sur six ans. L'effort de l'Etat pour les contrats de ville est en hausse de 44 %. En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains (voir fiche 8) a pour objet de mieux répartir les logements sociaux et de résorber l'habitat insalubre, le mitage des périphéries et de mettre en œuvre une politique de transports urbains cohérente avec le développement durable. Elle impose aux agglomérations et communes isolées de plus de 15 000 habitants un taux de 20 % de logements sociaux parmi les résidences principales, si les conditions d'évolution démographiques le justifient. Ce taux a été relevé à 25 % par la loi de 2013 pour les communes qui connaissent un marché immobilier tendu.

En 2003, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine met l'accent sur la rénovation urbaine avec son programme national de rénovation urbaine et la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (programme national de rénovation urbaine doté de 30 Md€ sur cinq ans portés in fine à 47 milliards d'euros dont 11 ,6 milliards de subventions de l'ANRU qui lance un vaste programme de démolition-restructuration des quartiers, afin d'en arrêter la stigmatisation. Le dispositif des zones franches urbaines est prolongé pour cinq ans et élargi pour parvenir à 85. Il sera de nouveau élargi ensuite pour cibler 100 quartiers.

Après les émeutes de novembre 2005 dans les banlieues, la loi du 9 mars 2006 sur l'égalité des chances crée l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui concentre les crédits participant au développement social des quartiers. Les crédits de rénovation urbaine sont augmentés et la politique de diminution des aides aux associations est remise en cause. En 2006, la loi Engagement National pour le Logement promeut l'augmentation de l'offre de logements à loyers maîtrisés et l'aide à l'accession à la propriété pour les ménages modestes.

De nouveaux '**contrats urbains de cohésion sociale**' sont mis en œuvre à partir de 2007 (prolongés jusqu'à 2014) pour assurer la coordination de l'ensemble des politiques financées dans les quartiers prioritaires.

En 2008, le « plan espoir banlieue » prévoit un « **contrat d'autonomie** », proposé aux jeunes sans emploi de moins de 26 ans, afin de leur apprendre les "codes nécessaires à l'insertion dans l'entreprise", et des « écoles de la deuxième chance », accueillant des jeunes en échec scolaire. Dans ce cadre, des délégués du préfet sont mis en place dans les quartiers prioritaires : 325 postes en place début 2015 auxquels doivent s'ajouter 45 postes supplémentaires suite au comité interministériel du 6 mars 2015.

Des inégalités et des insuffisances persistantes et une gouvernance à transformer

Après une décennie marquée par une politique volontariste de rénovation urbaine de ces quartiers et d'investissements lourds (programmation de la démolition de 146 000

logements, de la production de 140 000 logements, la réhabilitation de 321 000 logements, la résidentialisation de 356 000 logements, l'ouverture sur leur environnement urbain, la diversification de l'offre...), certaines transformations ont été de vraies réussites. Toutefois, d'autres quartiers, bien que lourdement rénovés, n'ont pas encore pu pleinement « réintégrer » la ville et offrir l'ensemble des services attendus par leur population. Par ailleurs, l'Observatoire des zones urbaines sensibles créé en 2004 indique que le taux de pauvreté dans les zones urbaines sensibles est près de trois fois plus élevé que dans les autres territoires, le taux de chômage y est près de deux fois et demi supérieur, leurs habitants se déclarent en moins bonne santé et rencontrent plus souvent des difficultés dans l'accès aux soins, et en matière de réussite scolaire, les écarts à la moyenne ont tendance à augmenter dans les filières générales. Même si le sentiment d'insécurité recule, il reste plus fréquemment éprouvé en zone urbaine sensible.

Ainsi que l'ont constaté plusieurs rapports publics, dont celui de la Cour des comptes en juillet 2012, l'**échec des pouvoirs publics à résorber les écarts** dont souffrent les habitants des quartiers défavorisés est en grande partie imputable au:

- manque d'une coordination interministérielle suffisamment forte dans un contexte où les intervenants sont de plus en plus nombreux ;
- la dilution des interventions et moyens financiers sur un nombre trop important de zones ;
- l'imprécision de la répartition des rôles entre les collectivités territoriales : les intercommunalités n'ont pas trouvé leur place malgré leur rôle déterminant, tandis que les départements et les régions sont inégalement impliqués ;
- un effort de rénovation urbaine mal articulé avec le volet social et économique des interventions et une absence de contrats globaux et cohérents pour l'aménagement de la ville ;
- une faible mobilisation des politiques publiques (emploi, éducation, santé, environnement, transports...) dans les quartiers.

Les perspectives offertes par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Promulguée le 21 février 2014, cette loi propose de revoir en profondeur les instruments de la « politique de la ville » en inscrivant pour la première fois le **principe fondamental de co-construction de la politique de la ville avec les habitants,** en cherchant à redéfinir les quartiers prioritaires à partir d'un critère unique, par la mise en place d'un contrat urbain global, et en engageant une nouvelle étape de rénovation urbaine (nouveau programme national de renouvellement urbain doté de 5 milliards d'euros) indissociable du volet social.

En termes de démocratie participative, l'objectif est de rendre les habitants acteurs à part entière de ces processus par :

- la création de conseils citoyens dans les contrats de ville, qui participeront à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des projets ;
- la mise en place d'un collège de représentants des habitants au sein du Conseil National des Villes (CNV) ;
- la présence de représentants des locataires au conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

- la création de conseils citoyens dans les contrats de ville, qui participeront à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des projets ;
- le soutien d'initiatives innovantes sur la participation, et la capitalisation d'expériences pour créer une méthodologie commune.

Afin d'avoir un meilleur ciblage des moyens sur les territoires les plus en difficulté, la réforme met en place :

- un périmètre unique : le quartier prioritaire de la politique de la ville ;
- un critère unique, lisible et objectif : la concentration urbaine de pauvreté à travers le revenu des habitants et l'utilisation d'un maillage statistique inédit et fin.

L'analyse comparative de cette nouvelle méthodologie a permis d'identifier 1 300 quartiers prioritaires de plus de 1000 habitants sur 700 communes en métropole, dont une centaine de communes prioritaires nouvelles jusqu'à aujourd'hui non prises en compte par la politique de la ville (en particulier des petites et moyennes villes en milieu rural).

Le nouveau « contrat de ville », unique et global à l'échelle intercommunale, permettra notamment :

- une démarche intégrée en mobilisant l'ensemble des politiques publiques (éducation, emploi, transport, santé, etc.) articulant étroitement les piliers « cohésion sociale », « cadre de vie et renouvellement urbain » et « développement économique et emploi ».;
- l'intégration des quartiers prioritaires dans les dynamiques territoriales autour d'un projet commun ;
- un projet de territoire recouvrant un nombre plus limité de quartiers prioritaires avec une concentration des moyens.

La **dimension interministérielle** de la « politique de la ville » est également réaffirmée et renforcée. En concluant des conventions d'objectifs avec le ministre chargé de la ville, une douzaine de ministères s'engagent à mettre à disposition des moyens à la mesure du besoin de chaque territoire et mobiliser des interventions spécifiques à leur domaine de compétences.

La nouvelle génération de projets urbains a pour objectifs de mettre l'habitant au cœur du processus et de mieux prendre en compte les aspects sociaux et économiques de la politique de la ville. Les nouvelles orientations passent par :

- la concentration des interventions dans les quartiers prioritaires présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ;
- la création d'une « maison du projet » pour chaque opération afin que les habitants disposent d'un lieu dédié à la co-construction ;
- la contribution au renouvellement durable des quartiers et à l'amélioration de la performance énergétique ;

- la mise en avant du développement économique et de la création d'activités dans les quartiers de la politique de la ville.
- Le pilotage de la politique de la ville est pour sa part renforcé avec le regroupement à la mi-2014 au sein du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service du Premier ministre, du secrétariat général du comité interministériel des villes et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.[13]
- Les actes terroristes des 7 et 9 janvier 2015 ont révélé plus encore l'intensité du malaise social se nourrissant de situations de relégation et de précarité et du malaise démocratique s'alimentant d'une crise des valeurs et du vivre ensemble, auxquels est exposée la France.
- Dans ce contexte, le gouvernement a souhaité réunir le 6 mars 2015 un comité interministériel, présidé par le Premier ministre Manuel Valls, intitulé « Egalité, citoyenneté : la République en actes ».
- Ce comité interministériel a validé 60 mesures pour l'égalité et la citoyenneté qui couvrent un spectre très large de champs thématiques rassemblés autour de 4 grands thèmes : la politique de citoyenneté, la politique de peuplement, l'éducation et l'activité économique.
- Ces sujets et les mesures qui y sont rattachées concernent l'ensemble du territoire même si un accent particulier est porté aux quartiers en difficulté, mais également aux territoires ruraux, périurbains, aux petites villes qui se sentent trop souvent abandonnées. Ce comité s'inscrit dans une démarche qui « concerne l'ensemble du territoire » avec la réunion le 13 mars 2015 d'un autre comité interministériel consacré aux territoires ruraux.
- Si toutes les mesures du comité interministériel « Egalité, citoyenneté » concernent les habitants des quartiers, certaines d'entre elles intéressent plus particulièrement les dispositifs propres à la Politique de la ville : habiter, travailler, étudier, se soigner, vivre en sécurité dans l'espace public, combattre toutes les discriminations et poursuivre la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes, soutenir les associations au cœur du vivre ensemble (octroi de 100 millions d'euros supplémentaires), favoriser le développement de l'accès au numérique, porter l'effort sur la maîtrise de la langue, la culture et le sport, le respect de la laïcité au service de la citoyenneté.
- Parmi les mesures les plus emblématiques, il convient de souligner les mesures relatives au logement dans un objectif de promotion de la "mixité" et de "lutte contre la ségrégation". D'une part, dans les 216 communes recensées comme ne remplissant pas leurs obligations liées à la loi SRU, les préfets pourront être amenés à délivrer les permis de construire au nom de la commune. À l'inverse, "des instructions seront données aux préfets pour limiter la construction de logements sociaux dans les 1.500 quartiers prioritaires de la politique de la ville dès lors que le taux de logement social y dépassera 50%". Enfin, il a été décidé "de ne plus reloger dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville les personnes dont les ressources sont en dessous du seuil de pauvreté", y compris les familles éligibles au droit au logement opposable (Dalo).

[13] Ainsi que la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

26. Gouvernance urbaine et législation : quelques enseignements

- **La décentralisation de la compétence d'urbanisme ne signifie pas un désintérêt et un désengagement complet de l'État :**
  - ➢ les petites communes dépourvues de capacités d'ingénierie rencontrent des difficultés à élaborer des documents d'urbanisme de qualité ;
  - ➢ le contenu des documents d'urbanisme produits par les communes peuvent soit faciliter ou encourager l'étalement urbain soit au contraire faire obstacle à la construction de nouveaux logements, aggravant par cela la crise du logement que connaissent certaines grandes agglomérations.

    Ainsi, afin d'encadrer les marges de décision des communes et s'assurer de la cohérence d'ensemble des politiques locales et de leur adéquation avec les stratégies et orientations nationales, l'Etat a dû progressivement ajuster les réglementations relatives aux documents d'urbanisme locaux, afin par exemple de contenir l'urbanisation périurbaine (loi ALUR, volet urbanisme). Cette recherche d'un nouvel équilibre entre les projets de chaque collectivité et les orientations nationales, la mise en place de dispositifs de régulation par l'Etat ou par l'échelon territorial supérieur, se traduit par une **activité législative intense,** qui peut être à l'origine d'une certaine confusion au sein des acteurs locaux.

- **L'étalement urbain, nettement accéléré depuis quarante ans**, constitue un tournant majeur dans l'évolution des villes françaises, face auquel est promue, à travers la législation transversale (lois de décentralisation) et sectorielle (loi SRU, Grenelle de l'environnement, loi ALUR, loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt...), une **densification urbaine,** complexe à mettre en œuvre. Faire la 'ville dense' et 'la rendre désirable' nécessite en fait de promouvoir la qualité urbaine, qui dépend tout à la fois de la qualité des espaces et des bâtiments mais aussi de facteurs sociologiques complexes, une grande partie de la population française gardant une large préférence pour le pavillonnaire et l'habitat individuel.

- **Le logement et l'habitat occupent une place croissante dans les instruments de planification urbaine** :
  - ➢ La loi ALUR vise à favoriser la construction de logements ;
  - ➢ La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a un objet plus large que le logement, mais elle intègre le logement en se concentrant sur les quartiers prioritaires et sur le logement social ;
  - ➢ La création des métropoles (loi MAPTAM) est aussi une réponse à l'urgence du problème du logement dans les grandes agglomérations urbaines et à la nécessité de disposer d'institutions locales capables de traiter le problème du logement à une échelle adéquate.
  - ➢ C'est à l'Etat qu'il revient en dernier ressort d'arbitrer dans les conflits d'usage entre activités agricoles et mobilisation du foncier pour la construction de logements (cf le projet de loi sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation art. 12)
  - ➢ La loi maintient les pouvoirs du préfet en matière de Programme Local de l'Habitat (PLH) : il est chargé de porter à la connaissance des collectivités territoriales les objectifs de l'Etat en matière d'habitat.

- **L'intercommunalité est une construction inachevée.** Alors que nos voisins européens ont depuis longtemps réduit drastiquement le nombre de leurs communes, la géographie administrative française a finalement très peu évolué depuis l'ancien régime. Si les échelles de proximité, celle du quartier et celle de la commune restent importantes dans la vie quotidienne, **la ville se vit aujourd'hui à l'échelle intercommunale**, et il paraît logique que le gouvernement des villes s'exerce à l'échelle où se posent les grandes questions à traiter et non plus au seul niveau communal. Ainsi l'Etat s'est efforcé de promouvoir des modes de coopération intercommunale plus intégrés. Des avancées notables ont été faites récemment (cf supra : loi MAPTAM, loi ALUR) pour que nombre de sujets touchant à l'organisation et au fonctionnement des villes soient aujourd'hui traités à la bonne échelle territoriale. Néanmoins l'intercommunalité ne se décrète pas et se construit sur la durée, par le projet de territoire.

- **L'association et la participation des habitants aux décisions d'urbanisme** permet une meilleure prise en compte de **l'expertise d'usage.** De l'information à la concertation, en passant par la co-élaboration d'un projet urbain avec les habitants, on a pu constater le développement en France de démarches ambitieuses permettant de faire participer directement les habitants à la conception du projet,. Les collectivités concernées par des projets d'EcoQuartiers se sont mises à organiser des démarches intégrées dans lesquelles elles interagissent tout au long du processus de programmation-conception-réalisation, et de façon itérative entre temps de réflexion et de décision, des représentants de la maîtrise d'ouvrage, des constructeurs, des gestionnaires, des experts, des représentants du monde associatif et des habitants.

- Des opérateurs d'Etat interviennent sur les questions de la ville, de l'habitat et du logement. Il s'agit notamment de l'ANRU, opérateur d'une politique exceptionnelle du droit commun depuis 2003 et de l'ANAH, opérateur de droit commun sur le parc privé depuis 1971.

Même bien menées, ces démarches ne suffisent pas toujours à empêcher toutes les oppositions à un projet, qui peuvent se traduire par des actions contentieuses visant à faire annuler par le juge administratif les décisions prises par l'autorité compétente. Le contentieux de l'urbanisme a aujourd'hui pris des proportions très importantes et est devenu quasiment systématique dans certaines villes. La question de la lutte contre les recours contentieux en matière d'urbanisme est régulièrement évoquée par les autorités publiques, Des mesures de régulation ont été prises mi-2013 pour améliorer la situation et les nouveaux dispositifs d'association en amont des projets sont également de nature à réduire ces situations, très pénalisantes pour les calendriers de mise en œuvre des projets.

27. Les enjeux du futur

On peut constater qu'en matière de gouvernance et de législation urbaines, se nourrissent ainsi mutuellement :

- Une demande de **simplification du paysage législatif et institutionnel** par la société civile (entreprises, citoyens, acteurs professionnels, élus locaux),

- un souci de prise en considération **des enjeux de développement durable** à travers ses multiples dimensions (l'approche intégrée), conjuguée à une **culture forte du projet comme processus itératif de réflexion et de décision,**

- une préoccupation de **démocratisation de l'action publique**, conjuguée à une demande de plus **d'efficacité et d'adaptation de l'action publique dans les territoires,** donc de mise en œuvre d'une **meilleure subsidiarité, ce qui implique :**

  - sur le sujet de **la proximité**, plus d'implication des habitants en amont des décisions, et donc une généralisation de démarches de co-construction pilotées par des professionnels de l'urbanisme mandatées par les collectivités – sans pour cela qu'elles se défassent des liens quotidiens qui les unissent avec les habitants ;

  - sur le sujet de **l'efficacité**, une meilleure gouvernance des communes via un **renforcement de l'intercommunalité** et la poursuite des efforts engagés en ce sens : vers des périmètres identiques à l'aire urbaine, et une définition de l'intercommunalité comme véritable pourvoir supra-communal (et non pas comme la seule addition des intérêts communaux). L'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux apparaît comme une voie pour accroître à terme la légitimité de cet échelon aux yeux des citoyens, marqués par un profond attachement culturel et historique à leurs communes.

Dans ce contexte, la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales s'est développée avec la décentralisation. La plus grande diversité d'acteurs intervenant sur des champs similaires requiert méthode et coordination afin de porter une action cohérente sur un territoire donné (ex. Contrats urbains de cohésion sociale, contrats de plans Etats-régions, contrats de territoire, contrats de développement territorial). En effet, une démarche de contractualisation, dans la logique de l'approche intégrée prônée par les politiques en matière de développement urbain durable, peut permettre :

- d'adapter les politiques publiques aux réalités des territoires dans un contexte de raréfaction de la ressource, d'optimisation de l'action publique et de rapprochement de la conduite de l'action publique des territoires (à condition de ne pas mettre en péril l'égalité des droits des citoyens dans l'accès aux services publics)

- d'identifier des territoires en difficulté et de répartir équitablement les ressources dans une optique d'égalité des territoires,

- de partir du citoyen pour penser la cohérence de l'action publique, en amenant les acteurs à se fédérer autour d'un diagnostic commun des besoins du territoire et de ses habitants,

- de s'inscrire dans un système dont la gouvernance est guidée par le principe de subsidiarité et favorise la lisibilité et la cohérence stratégique de l'action publique.

V. L'économie de la ville

28. Le financement des collectivités locales

Quels sont les résultats atteints par la France dans ce domaine ?

Le développement récent, à l'échelle de l'histoire administrative française, des structures de coopération intercommunale (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes), fait que des compétences exercées antérieurement par les communes sont désormais exercées après leur transfert (de par de la loi ou sur une base du volontariat), par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les plus importants d'entre eux sont dotés de ressources d'ordre de grandeur similaire à celles des communes. Il est donc nécessaire de porter un regard d'ensemble sur le « secteur communal » pour appréhender les finances des collectivités locales de proximité. Les données évoquées ici concernent donc – pour l'année 2012 – « le secteur communal » qui cumule la situation de :

- 35 305 communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre
- 2 581 EPCI à fiscalité propre

Les recettes totales du « secteur communal » s'établissent à 129 Md€. Les premiers éléments de classification amènent à distinguer les recettes de fonctionnement (103 Md€) des recettes d'investissement (26 Md€). Comme leur nom l'indique, les recettes de fonctionnement financent les actions de quotidienneté : gestion administrative, services rendus aux habitants, transferts financiers vers les associations voire les ménages.

Le principal concours financier de l'État est la **dotation globale de fonctionnement**. Sa répartition entre les communes et les groupements de communes est assez complexe en ce qu'elle répond à de nombreux objectifs stratifiés avec le temps :

- apporter une ressource globalisée en fonction du nombre d'habitants (ou plus précisément la dotation par habitant est croissante avec la population),
- prendre en compte certaines spécificités physiques (superficie, appartenance à un parc national),
- assurer des mécanismes de solidarité envers les communes ou groupements de communes considérés comme « pauvres »,
- garantir que d'une année à l'autre la dotation ne varie pas trop fortement à la baisse,
- « récompenser » la création de groupements intercommunaux et le développement de leurs activités au titre des communes,
- compenser les effets des réformes fiscales.

Les principales *recettes fiscales* sont constituées :

- de la taxe d'habitation (TH, 19 Md€) qu'acquittent tous les habitants en fonction de la « valeur locative » de leur logement, en clair sur la base d'une estimation administrée du loyer que procurerait le logement s'il était mis en location

- de la taxe sur le foncier bâti (TFB, 16 Md€) acquittée par tous les propriétaires de locaux d'habitation, toujours sur la base de la « valeur locative »
- de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB, 1 Md€) payée par tous les propriétaires de terrain en fonction de leur nature et de leur valeur locative

Ces trois impôts sont supportés essentiellement par les ménages. Les communes et intercommunalités en fixent librement (sous réserve de quelques règles d'encadrement) chaque année le taux.

Ensuite viennent :

- la cotisation financière des entreprises (7 Md€) payée par les entreprises sur leurs assises foncières. Communes et intercommunalités en fixent librement (sous réserve de quelques règles d'encadrement) chaque année le taux.
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (4 Md€). Elle est fonction d'une estimation de la valeur ajoutée économique de chaque entreprise sur le territoire considéré et d'un taux national fixé à 1,5 %.

D'autres impôts ou redevances sont reliés à une activité spécifique des communes et intercommunalités notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (6 Md€), le versement transport pour financer les transports collectifs (3 Md€). S'ajoutent enfin une longue liste d'impôts ou redevances pouvant représenter pour une collectivité donnée une ressource importante.

Par ailleurs, les recettes d'investissement vont financer des actions qui modifient le patrimoine de la collectivité locale (acquisitions de terrains, achats ou construction de bâtiments, ou travaux sur des terrains ou réseaux existants. Elles sont constituées pour l'essentiel d'emprunt (11 Md€) et de dotations et subventions (11 Md€).

Le recours à l'emprunt est relativement souple : communes et intercommunalités peuvent emprunter auprès des établissements de crédit concurrentiels, auprès de la Caisse des dépôts et consignations qui est une institution financière publique placée sous le contrôle du Parlement, ou encore directement auprès des marchés financiers. Les collectivités locales doivent toutefois respecter des règles d'équilibre budgétaire qui n'autorisent le recours à l'emprunt que pour le financement d'investissements et des règles prudentielles quant aux produits financiers mobilisables.

Les subventions proviennent pour une grande part de l'État par le biais d'une forme de remboursement partiel de la TVA acquittée sur les dépenses d'investissement, mais aussi des départements et des régions qui appuient ainsi les investissements locaux réalisés sur leur territoire. Des fonds européens sont également mobilisables.

Ces recettes vont alimenter des politiques d'investissement, alimentées par des besoins structurels importants, notamment dans les domaines des transports publics urbains, du développement des nouvelles technologies, de la mise aux normes et de l'environnement.

Tous types confondus, les collectivités réalisent en effet près de 70 % de l'investissement public civil, de l'ordre de 55 milliards d'euros annuels. Par niveau de collectivité, les investissements, hors remboursement de la dette, s'élevaient en 2011 à :

- 24,3 Md€ pour les communes, soit 25,8 % de leurs dépenses totales ;

- 12 Md€ pour les départements, soit 17,2 % de leurs dépenses totales, dont 4,3 Md€ pour les collèges ;
- 8,8 Md€ € pour les régions, soit 32,2 % de leurs dépenses totales, dont 6,1 milliards pour l'enseignement.

L'impact de ces investissements sur la dynamique économique nationale est donc certain, particulièrement en termes d'activité et d'emploi dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Les ressources des communes et intercommunalités connaissent depuis plusieurs années trois bouleversements :

- si les dotations de l'État ont longtemps été indexées sur une partie de la croissance ou au pire sur l'inflation, les difficultés budgétaires de l'État l'ont amené à les geler et maintenant à les diminuer, rendant les conditions de leur répartition encore plus difficiles entre niveaux de collectivités locales et entre collectivités de même niveau.
- une réforme profonde de la fiscalité en 2011 a eu pour conséquence la suppression de la taxe professionnelle dont les bases étaient -au niveau macroéconomique- plutôt dynamiques et sur lesquelles les collectivités locales disposaient d'un pouvoir de taux. Les impôts créés en substitution (notamment la CVAE) n'offrent plus ou offrent peu de marges de manœuvre sur les taux et les compensations fiscales mises en place sont peu évolutives.
- lors de la crise financière de 2007/2009, les collectivités locales ont fait face à un « crédit crunch » : le principal établissement prêteur des collectivités, DEXIA, faisant face à de grandes difficultés et les autres établissements prêteurs réduisant leurs interventions. La Caisse des dépôts et consignations a été appelée à la rescousse pour apporter les emprunts nécessaires au financement local.

Globalement le secteur communal est en prise avec une réduction de ses ressources et va devoir arbitrer plus drastiquement ses dépenses et les maîtriser.

Perspectives

- Il est vraisemblable que les mécanismes d'harmonisation fiscale des taxes locales (TH, TFB, TFNB, CFE) entre communes situées dans un même EPCI vont se développer. La lancinante question de la péréquation entre les 36.000 communes françaises va trouver une simplification en se transformant en une problématique de péréquation entre 2.000 EPCI à fiscalité propre.
- La réforme des valeurs locatives cadastrales qui ont été calculées dans les années 1970, va constituer un véritable défi : la mise à niveau des assiettes fiscales va redistribuer la richesse fiscale et va rendre nécessaire une refonte des mécanismes de péréquation.
- Est régulièrement évoquée une réforme plus large des impôts locaux du « secteur communal » mais aussi des impôts perçus par les départements et les régions. Les buts recherchés sont variables en fonction des acteurs politiques : rendre plus de liberté fiscale aux autorités locales, et mettre en place entre l'Etat et les collectivités locales des partages des grands impôts (TVA, impôt sur le revenu, etc...).

Enfin la réforme des collectivités locales et de leurs compétences, engagée dans le cadre de la décentralisation, va amener à des transferts de ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales mais aussi entre collectivités territoriales. Un principe de plus grande spécialisation des compétences devrait se traduire par la disparition des « financements croisés », des cofinancements, de plusieurs collectivités territoriales sur un même projet. En outre, avec la raréfaction de leurs ressources financières, elle va conduire les collectivités à davantage réfléchir à la mutualisation des services et des compétences techniques, afin que leurs prérogatives soient organisées et exercées de façon efficace et cohérente mais également au meilleur coût.

29. Renforcer l'accès au financement du logement

Le secteur du logement pèse d'un poids considérable dans l'économie française. Il représente 5 % du PIB[14] et emploie 1,5 millions de personnes. Il se répartit entre la construction privée, financée par le marché, et le logement social, financé avec le support de l'État et des collectivités locales. La production a atteint près de 350,000 mises en chantiers de logements en 2012, quand plus de 116,000 logements sociaux[15] étaient financés ou agréés cette même année,

En 2011, la France comptait 33,7 millions de logements, dont 28 millions de résidences principales, pour près de 65 millions d'habitants, avec 57,7 % de ménages propriétaires.

Les aides publiques, de 44,9 milliards d'euros au total en 2011, soit un peu plus de 2 % du PIB, proviennent de l'État, des collectivités territoriales ou de la participation des employeurs à l'effort de construction. En particulier, les aides dites « à la pierre », qui en représentent plus de la moitié et ont été mises en place il y a 70 ans, contribuent à financer les investissements – construction, réhabilitation, rénovation – des organismes de logement social et des personnes physiques, bailleurs ou accédants à la propriété. Les aides dites « à la personne », mises en place à partir de 1977, sont destinées à réduire la dépense de logement des locataires ou des accédants à la propriété aux ressources modestes. Elles représentent quant à elles de l'ordre de 17 milliards d'euros.

Le système français est par tradition « universaliste » et non ciblé ou résiduel comme dans d'autres pays européens. Les familles peuvent donc avoir un accès au logement social moyennant le respect de plafonds de revenus, qui sont assez élevés. En 2006, 71 % des ménages français étaient éligibles, et le revenu plafond pour un ménage de 2 enfants et pour un logement moyen était de 40 000 €. En 2008, ce chiffre s'élevait à 75 %. Cette même année, 35 % des ménages avaient potentiellement accès à un logement très social et 80 à 89 % à un logement de type intermédiaire[16].

Néanmoins, et malgré ces règles « universalistes », le parc social abrite de plus en plus des ménages pauvres à très pauvres. Les locataires sociaux ont des revenus plus bas que les locataires du parc privé. Les ménages immigrants occupaient 22 % du parc social en 2002 alors qu'ils ne représentaient que 9,5 % de la population. La concentration des ménages à faible revenu dans le parc social est donc en croissance

[14] Par secteur du logement, il faut entendre la construction et la réhabilitation de logements par le BTP hors tertiaire.

[15] Ce chiffre comprend la reconstitution de l'offre de logements sociaux démolis dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. .

[16] OECD Economic Department Working Paper, N°862, French Social Housing in an internaitonal context.

régulière dans les dernières décennies. Une étude récente montrait que les revenus des ménages dans le parc social étaient de 20 % inférieurs au plafond autorisé.

De fait, le parc social en France n'est composé que de 4,5 millions de logements, soit 17 % du total, et ne peut donc loger tous les ménages qui peuvent y prétendre. C'est un taux intermédiaire en Europe, entre les situations des pays latins, plus orientés vers la propriété individuelle, et de l'Allemagne et celles de pays du nord de l'Europe (Pays-Bas, Danemark, Suède) ou ce taux peut être sensiblement plus élevé.

L'attribution des logements est sous la triple responsabilité du préfet, représentant local de l'Etat, qui, dans certains cas, délègue ce droit à la commune ou à l'intercommunalité, de la commune en retour d'une contribution au financement de ces logements, et les comités interprofessionnels du logement (CIL), organismes chargés de collecter une taxe assise sur le revenu des salariés et représentants à ce titre des intérêts des salariés et de leurs employeurs et qui financent également la construction. La décision finale est prise par le comité d'attribution au sein de l'organisme de logement social qui peut ajuster les attributions dans son parc en fonction de ses contraintes.

Enfin, la loi de 1990, dite « Loi Besson », a créé la notion de droit au logement, rendu opposable (DALO) avec la loi de 2007, instituant que toute famille, exposée à des difficultés particulières d'accès à un logement, a le droit de bénéficier d'aide publique pour obtenir l'accès à un logement décent. La mise en œuvre de ce dispositif depuis 2008 a plutôt conduit à recentrer les attributions au sein du parc social sur les ménages les plus modestes. En revanche, les autres objectifs initialement visés en matière de mixité sociale n'ont pas encore été atteints.

En complément de l'offre de logements locatifs, le système français propose des aides pour encourager les primo-accédants et relancer la construction de logements. Le prêt à taux zéro (PTZ) mis en place en 2011 remplace trois aides précédentes destinées aux accédants et a pour objectif de simplifier la démarche. Victime de son succès, le système a été revu et restreint en 2013. Le PTZ a été recentré sur le neuf où les prix ont flambé, puis réouvert de façon limitée sur l'ancien. Il a aussi été recentré sur les ménages modestes, pour lesquels l'achat immobilier est inaccessible sur ce segment du marché. En conséquence, et selon l'observatoire Crédit Logement/CSA, les moins de 35 ans ne représentent plus en 2013 que 44,8 % des accédants à la propriété, contre 52,4 % en 2009. Ce reflux est lié aussi au fait que seul 1 sur 5 de ces jeunes ménages (20,4 %) a bénéficié d'un prêt de 25 ans et plus, contre près d'un sur trois (31,3 %) en 2011.

Les organismes HLM contribuent également à faciliter l'accession à la propriété de leurs résidents en leur proposant la vente de leur logement. L'accédant bénéficie alors d'un prix de vente très compétitif et de conditions sécurisées avec une garantie de rachat et une garantie de relogement. Ces opérations de vente ont été initiées en 2003, la moyenne se situant à 4600 logements sociaux vendus par an avec une accélération sur 2010-2012 avec 6000 logements sociaux en moyenne.

D'autres dispositifs, notamment fondés sur des exonérations fiscales, visent à encourager les Français à investir dans l'immobilier locatif, avec la contrepartie d'un engagement de location de moyen terme et à des loyers plafonnés. Ces dispositifs sont néanmoins devenus moins avantageux ces dernières années, en raison d'une plus grande préoccupation quant à leur coût fiscal cumulé. Enfin, les ménages modestes, qu'ils soient accédants ou locataires, peuvent percevoir des aides personnelles qui les « solvabilisent » pour le paiement de leur mensualité ou de leur loyer.

Les enjeux et les défis

Absence de mobilité résidentielle. Alors que le parc social a été conçu après la guerre comme une étape dans le parcours résidentiel du ménage pour l'aider à se loger de façon transitoire en attendant qu'il se loge dans le parc locatif privé ou accède à la propriété, ce système ne fonctionne plus aujourd'hui. En effet, la différence de loyer entre parc privé et parc social dans les zones tendues est trop importante alors que les difficultés économiques rencontrées par les ménages ne leur permettent pas de progresser rapidement en termes de revenus. Les ménages deviennent prisonniers du parc social et l'absence de flux ne permet donc pas de répondre à la demande nouvelle.

Le système opaque des loyers. Les loyers du parc social sont fixés par un système de règles mal connues du public et assez indépendantes des capacités contributives des ménages ou du marché immobilier. Ce système aboutit à une assez grande dispersion des loyers pratiqués, dépendant notamment de la localisation géographique (Paris étant le territoire qui connaît les loyers les plus élevés), mais surtout du mode de financement à l'origine de la construction ou de la rénovation. Les loyers varient donc selon des critères indépendants de la qualité du logement ou de sa localisation dans la ville.

Difficultés de l'application du DALO. En pratique, l'application de la loi du droit au logement opposable connaît des difficultés provenant essentiellement de l'insuffisance de logements sociaux disponibles dans les marchés à forte pression foncière. Ainsi de nombreux ménages, reconnus comme prioritaires par les commissions chargées d'étudier les dossiers, ne reçoivent pas de proposition de logement au sein du parc social ou seulement après une longue attente La situation s'est même aggravée depuis 2012, date à laquelle les ménages qui ont connu un délai d'attente anormalement long ont également commencé à être désignées comme prioritaires.

Une réduction des accédants à la propriété. Malgré la baisse des taux de crédit et l'assouplissement des conditions d'attribution des prêts, le nombre d'accédants est en diminution en 2013, Le taux de chômage et la proportion d'emplois non stables expliquent en partie ce phénomène.

La dépense nationale importante en faveur du logement. Alors que les ressources financières de l'Etat et des collectivités publiques diminuent, la poursuite de l'accroissement des dépenses en faveur du logement pose une vraie difficulté, d'autant qu'une part de ces aides est captée et alimente un effet de rente[17] pour les propriétaires immobiliers ou fonciers (logique de marché en « cliquets », les ajustements structurels d'adaptation aux nouvelles conditions de marché n'ayant pas encore eu lieu).

30. Soutien au développement économique local

En 2012, en France, le taux de création d'entreprise est de 15,1 % (France métropolitaine) dans l'ensemble des activités marchandes non agricoles (20,3 % en zone urbaine sensible (ZUS) et de 17,6 % en zone franche urbaine (ZFU), territoires prioritaires d'intervention de la « politique de la ville »).

[17] A titre d'exemple, les APL sur la production de logements étudiants, ou les aides fiscales à la construction.

Pour ce qui concerne ces quartiers prioritaires de la « politique de la ville », le développement économique, était jusqu'à récemment, envisagé sous l'angle du développement exogène, en essayant d'attirer des entreprises au moyen d'exonérations fiscales (zones franches urbaines). Aujourd'hui, l'approche est plus territorialisée, plus riche, et part des ressources spécifiques du territoire et de ses habitants. Le développement économique est fondé sur le territoire, en corrigeant ses externalités négatives (exemple : les transports) et en s'appuyant sur ses potentialités spécifiques (exemple : le savoir-faire), ce qui nécessite une action globale et partenariale, incluant toutes les politiques publiques.

L'enjeu du développement économique local est désormais d'inscrire le quartier dans la dynamique économique plus large du territoire, de le réintégrer dans la stratégie de l'agglomération. Il ne s'agit plus simplement de le soutenir dans une logique compensatrice, de le « raccrocher » à un développement qui se jouerait ailleurs.

D'une façon plus générale, tous les territoires et toutes les collectivités sont compétents pour engager des actions de développement économique, en direct ou via des outils d'intervention parapublics et privés (établissements publics, SEM, acteurs divers de l'emploi, de la formation, d'insertion sociale et professionnelle, etc...). Avec la raréfaction des ressources financières et des opportunités, les collectivités locales sont conduites à construire et mettre en œuvre des stratégies globales de développement économique, plus larges que leur rôle traditionnel d'aménageur ou de financeur, cohérentes entre les différentes échelles territoriales et alliant également les politiques d'emploi, d'insertion, de formation.

La « politique de la ville » rencontre deux difficultés majeures dans sa phase de mise en œuvre :

- Le manque de mobilisation autour du développement économique dans les quartiers, et l'insuffisante mise en cohérence des différentes politiques publiques afférentes. Pour cette raison, les nouveaux « contrats de ville » (sur la période 2015 – 2020) devront accorder une large place à l'emploi et au développement économique, et rassembler les politiques publiques qui touchent le quartier, dans une démarche partenariale associant acteurs publics, institutionnels et privés. En appui aux collectivités locales, l'Etat a également récemment déployé plusieurs initiatives en faveur du développement économique dans les quartiers : mobilisation des entreprises avec la « Charte Entreprises et Quartiers », renforcement de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), programme investissements d'avenir (PIA) mixité fonctionnelle, etc.
- Le manque d'adéquation entre offre de travail et qualification des habitants des quartiers en difficulté. Une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences est encouragée dans les territoires, afin de mieux anticiper les besoins des entreprises et d'orienter les personnes vers les formations correspondantes. Réalisée à l'échelle du bassin de vie, elle doit bénéficier en particulier aux habitants des quartiers et constitue un instrument de la réintégration de ceux-ci dans la dynamique d'agglomération.

A l'échelle des quartiers, le succès des politiques de développement économique local nécessite une action globale portant sur l'ensemble de ses potentialités : économie productive traditionnelle, présentielle et sociale et solidaire. Cette dernière s'appuie sur

les ressources locales et constitue donc un levier particulièrement utile du développement des quartiers. Des initiatives illustrent bien ces conditions de succès :

- l'attractivité des territoires en matière de capitaux étrangers : modèle de développement « inclusif » qui crée des emplois non délocalisables et produit du lien social sur les territoires ;
- la diffusion du modèle des Pôles territoriaux de coopération économique qui contribuent à la politique d'égalité des territoires actuelle. En milieu rural, comme dans les quartiers prioritaires de la « politique de la ville », ils contribuent à redynamiser les territoires et à créer des emplois non délocalisables dans différents secteurs et filières ;
- le mécénat de compétences au service des PME du territoire : le réseau ALIZE (action locale interentreprises en zone d'emploi) permet aux principaux employeurs du territoire de s'unir pour proposer les compétences de leurs cadres et techniciens aux PME ayant des projets de développement ;
- le développement de l'entrepreneuriat sur les territoires via des plate-formes locales d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des porteurs de projet ;
- l'accompagnement de l'ensemble des secteurs économiques, notamment l'économie circulaire et sociale et solidaire.

31. Création d'emplois décents et moyens de subsistance

Dans un contexte général d'accroissement des difficultés économiques et sociales, les territoires fragiles sont plus fortement exposés au chômage, en particulier les quartiers de la « politique de la ville » (taux de 24 %, soit plus du double du taux national avec un taux d'inactivité des femmes de 40 % et près de 45 % des jeunes). En 2012, le recours au temps partiel en France est de 18 %, proche de la moyenne des pays de l'Union européenne. Près du tiers des salariés à temps partiel le sont dans le cadre d'un temps partiel « subi », situation qui concerne plus souvent les femmes, les jeunes et les salariés faiblement diplômés. La part des actifs occupés déclarant travailler à temps partiel est plus importante dans les zones urbaines sensibles (ZUS : 21,4 %) où les femmes y sont encore plus exposées (34,5 % contre 30,2 % en moyenne nationale).

En 2011 en France, 8 729 000 personnes avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté (977 € mensuel), soit 14,3 % de l'ensemble de la population. Au sein des ZUS, ce taux de pauvreté était de 36,5 % en 2011 et atteignait 51,5 % pour les jeunes de moins de 18 ans (19,5 % en moyenne nationale).

Au vu de cette réalité et du constat des freins spécifiques et durables face à l'emploi, un certain nombre de dispositifs ont été mis en place. Les contrats aidés (plus de 500 000 bénéficiaires au niveau national) se déploient en particulier dans ces quartiers prioritaires (notamment les emplois d'avenir qui ciblent les jeunes peu ou pas qualifiés avec un accompagnement renforcé et dont 30 % sont fléchés vers ces quartiers).

L'emploi constitue la priorité de la nouvelle « politique de la ville » qui s'engage dans une mobilisation renforcée de l'Etat et du service public de l'emploi, des collectivités locales et des acteurs économiques : l'objectif est de réduire de moitié l'écart de taux de chômage entre les quartiers prioritaires et le reste du territoire.

Pour aller plus loin dans la lutte contre l'exclusion, un nouveau dispositif est en cours d'expérimentation. Il s'agit de la « garantie jeunes » : destinée aux jeunes très éloignés

de l'emploi, elle prévoit un accompagnement renforcé et le versement d'une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA) pendant les périodes sans emploi ni formation.

Au-delà du contexte économique difficile, **le manque de qualification et le déficit d'employabilité sont des freins à l'emploi:** ils nécessitent un accompagnement et un suivi renforcé de la part du service public de l'emploi auprès des personnes connaissant des difficultés d'insertion particulières. Dans ce cadre, un travail de fond a été engagé avec les associations locales pour lutter contre les freins autour de l'emploi : parrainage, aides à la mobilité, garde d'enfants.

La deuxième difficulté consiste à atteindre les personnes les plus éloignées de l'emploi, qui ne connaissent pas l'existence des dispositifs. Dans le cadre de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville établie à partir du critère unique de la pauvreté, un meilleur ciblage des publics sera opéré, notamment à travers des actions spécifiques de repérage (médiation) visant les personnes ni étudiantes, ni employées, ni stagiaires (NEET), deux fois plus nombreuses dans ces quartiers.

Les axes prioritaires favorisant l'emploi devront porter sur :

- La *valorisation du capital humain* (qui constitue l'une des principales priorités pour le FSE). Elle vise à accroître la participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, notamment par des actions visant à réduire le décrochage scolaire et la discrimination fondée sur le sexe, et par un accès plus large à une formation initiale, professionnelle et supérieure de qualité visant à développer l'employabilité des travailleurs.
- L'amélioration de l'accès à l'emploi et de la durabilité : aide au travail indépendant et à la création d'entreprises, à la mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché de l'emploi, ou encore la modernisation et le renforcement des institutions du marché du travail.
- La réduction des discriminations sur le marché du travail fondées sur le sexe, l'origine et/ou le lieu de résidence.
- Le développement de « l'empowerment » et de la capacité d'agir des personnes qui est un des axes forts de la nouvelle « politique de la ville » et qui s'appuie notamment sur la mise en place de conseils citoyens.
- La création ou reprise d'entreprise qui s'appuie sur un esprit d'initiative et une volonté entrepreneuriale supérieurs à la moyenne dans ces quartiers. La puissance publique peut jouer un rôle de facilitateur dans ce domaine (promotion d'une culture entrepreneuriale, offre d'orientation et de formation des porteurs de projets, soutien à la pérennité des entreprises créées).

32. Intégration de l'économie urbaine dans les politiques nationales de développement

Coordination et lien entre politiques de l'habitat, d'aménagement urbain et économie locale : le programme national de rénovation urbaine

Le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) a prévu un effort national sans précédent de transformation des quartiers classés en Zones urbaines sensibles (ZUS).

L'objectif de ce programme (2004-2015) confié à un opérateur public, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), est de créer une « attractivité nouvelle » en termes d'habitat et d'urbanisme pour ces territoires à l'image dégradée.

A la fin 2013, près de 490 quartiers sont en voie d'être profondément rénovés, améliorant ainsi le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants (investissement global de 45 milliards d'euros pour des projets subventionnés par l'ANRU à près de 26 %).

Au total, plus de 610 000 logements seront été concernés par ces opérations (démolition, reconstruction ou réhabilitation). La construction, l'extension ou la réhabilitation des équipements publics et les opérations d'aménagement ont aussi été largement soutenues.

Les mesures prises en matière de développement économique ont porté sur des travaux de création ou de restructuration d'espaces commerciaux et de cellules artisanales. L'ANRU a souvent effectué ces interventions en coopération avec un autre opérateur public spécialisé, l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

L'objectif premier de l'intervention de l'ANRU visant à « casser » l'image dévalorisée de ces quartiers en modifiant l'habitat stigmatisé et en redessinant l'urbanisme a été atteint en grande partie. Sa pérennité dans le temps n'est toutefois pas assurée :

- l'articulation entre l'offre urbaine et les attentes sociales (attribution des logements sociaux, accès aux services, à l'emploi, ...) et leur soutien reste insuffisante ;
- certains problèmes des quartiers requièrent d'être traités aux bonnes échelles territoriales (déplacement, accessibilité aux zones d'emplois, développement durable) ;
- si la thématique de l'emploi est prégnante pour les quartiers prioritaires, les mesures en faveur du développement économique manquent et souffrent d'une attractivité encore faible pour les investisseurs privés (décalage des effets dans le temps) ;
- il manque des opérateurs capables d'intégrer les différents champs de la commande publique dans ses dimensions, sociale, urbaine et économique, et de la traduire en termes opérationnels aux différentes échelles, locale et métropolitaine ;
- l'ensemble de ces actions reposent principalement sur l'intervention publique à un moment où ses moyens sont de plus en plus contraints.

Pour ces raisons, les nouveaux « contrats de ville » devront produire des projets de quartiers intégrés au territoire métropolitain, accordant une large place à l'emploi et au développement économique, et coordonnant l'ensemble des politiques publiques et acteurs publics et privés.

L'enjeu est également de sortir d'une logique et d'un discours dits de « réparation » des quartiers et de faire émerger le potentiel de valeur des quartiers (localisation ou foncier attractifs, amélioration des transports en commun, reconfiguration et sécurisation des lieux).

Les territoires de la « politique de la ville » sont porteurs de nouvelles stratégies d'intervention et d'innovation en termes de pratiques d'économie urbaine et de

solidarité territoriale. Différents défis peuvent être identifiés et faire l'objet d'expérimentations :

- une gouvernance reposant sur une optimisation des partenariats en vue de la coordination des différentes politiques publiques et de l'engagement des acteurs publics et privés ;
- la mise en place de formes souples d'opérateurs globaux d'aménagement (projet urbain partenarial, etc...) qui permettent d'associer en amont commanditaires, concepteurs et producteurs-prestataires de la ville, ainsi que des habitants ;
- des innovations financières et réglementaires, en soutien des aides budgétaires publiques, qui privilégient les partenariats financiers de long terme (Caisse des Dépôts, Banque publiques d'investissement, ...) ou les montages équilibrés avec les acteurs privés, de type partenariat aménagement, prise de participation publique-privée, sociétés d'investissement régional...

Au-delà de l'expérience de la rénovation urbaine, **d'autres défis sont identifiés dans le domaine de l'économie urbaine en lien avec l'égalité des territoires** :

- mettre tous les territoires en capacité de construire une stratégie partenariale, de diversifier les sources de financement (y compris public/privé ; micro crédit) et de développer des projets de taille et d'envergure diverses ;
- simplifier les normes et les procédures et harmoniser les règles (simplification dans l'accès aux soutiens publics pour les entreprises, amélioration de leur environnement économique, plus de lisibilité et d'accessibilité) ;
- encourager le développement des zones en crise par l'accompagnement de projets sur ces territoires (renforcement de la cohésion territoriale, prime d'aménagement du territoire) ;
- conforter les pôles de compétitivité qui structurent les filières et soutiennent des projets innovants et les interventions du programme « Investissement d'Avenir » orientés vers les filières d'avenir (dont la transition énergétique) en mobilisant dans un espace géographique donné, les acteurs économiques et académiques, autour de stratégies de développement partagées et de projets communs.

33. Économie urbaine : défis et leçons

Les dynamiques économiques des villes varient selon un paysage qui rappelle celui de leur variation démographique. Elles jouent le rôle de moteur économique dans certains territoires mais pas dans d'autres, elles connaissent des problèmes économiques et sociaux qui nécessitent un soutien particulier au niveau national.

Laurent Davezies[18] a identifié quatre grands territoires marqués par des caractéristiques urbaines très différenciées, qui mettent en relief des inégalités territoriales marquées. Ces différences, nées de la spécialisation des régions, ont toujours existé en France, mais la crise a fait exploser des formes d'inégalités qui accentuent les écarts entre régions. Ces quatre territoires sont les suivants:

- une « France productive, marchande et dynamique, concentrée dans les plus grandes villes, où se forgent les nouveaux atouts de la compétitivité du pays », dans laquelle vit 36 % de la population ;

[18] La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale, Seuil, 2012

- une « France non productive, non marchande et pourtant dynamique, située à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Nice », « qui vit d'une combinaison de tourisme, de retraites et de salaires publics », rassemblant 44 % de la population ;
- une « France productive, marchande et en difficulté, composée de bassins industriels déprimés, principalement dans la moitié nord du pays », « dont le déclin semble difficile à enrayer » et qui regroupe 8 % de la population ;
- et enfin une « France non productive, non marchande et en difficulté, située également dans le nord-est du pays et faite de territoires si frappés par le déclin industriel qu'ils dépendent essentiellement de l'injection de revenus sociaux », regroupant 12 % de la population.

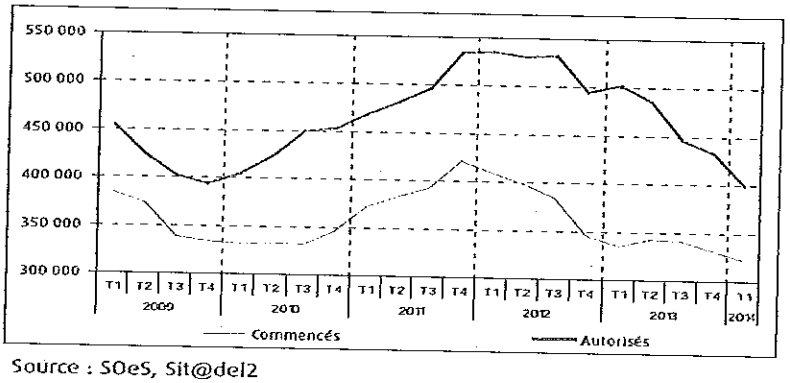
Cette analyse territoriale justifie pleinement la stratégie nationale de soutien aux collectivités locales dont l'objectif majeur est de s'ajuster aux besoins locaux selon leur ampleur. Les politiques de financement des collectivités locales, de financement du logement, de soutien aux économies locales en sont des illustrations.

Les collectivités locales disposaient pour l'année 2012 de 129 Md€ de ressources, provenant des concours financiers de l'Etat pour 28 Md€, soit 21,7 %, de recettes et de contributions fiscales variées pour 75 Md€ ou 58 % et enfin de recours à l'emprunt pour 11 Md€, soit 6,6 %. Le reste, soit 11 Md€, provient de l'Etat au travers d'un transfert partiel de la TVA et sous forme de dotations et de subventions destinées à appuyer les investissements locaux réalisés sur leur territoire. Ces appuis peuvent être renforcés par des subventions provenant d'autres collectivités, régionales, ou par des financements européens.

Les collectivités locales tiennent une place importante dans l'économie grâce aux capacités d'investissement dont elles disposent. Tous types confondus, elles réalisent 55 Md€ soit 70 % de l'investissement public civil, les communes et intercommunalités en assurant près de la moitié, les régions et les départements se répartissant le reste.

Graphique 4 : autorisations et mises en chantier de logements (France entière)

Logements cumulés sur un an, date de prise en compte



Source : SOeS, Sit@del2

Le secteur du logement pèse d'un poids considérable dans l'économie française. Il représente 5 % du PIB et emploie 1,5 millions de personnes. Il se répartit entre la construction privée, financée par le marché, et le logement social, financé avec le support de l'Etat et des collectivités locales. La production a atteint près de 500,000 logements autorisés en 2012, quand 116,000 logements sociaux étaient financés ou agréés par l'Etat, en ce compris la reconstitution des logements sociaux démolis dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

Les aides publiques au logement ont représenté 2 % du PIB en 2011, soit 45 Md€. Elles se répartissent entre les aides dites « à la pierre », qui en représentent plus de la moitié et contribuent à financer les investissements – construction, réhabilitation, rénovation – des organismes de logement social et des personnes physiques, bailleurs ou accédants à la propriété, et les aides dites « à la personne », pour 17 Md€mises en place à partir de 1977, destinées à réduire la dépense de logement des locataires ou des accédants à la propriété aux ressources modestes.

L'abaissement du coût du logement pour promouvoir « le logement décent pour tous » et qui inclut aussi le foncier est une caractéristique de la politique française.

Outre son rôle dans le soutien au secteur du logement, la collectivité intervient aussi dans le soutien et le renforcement de l'économie locale. Elle a pour rôle de maintenir, développer ou restaurer une vie économique à partir des potentialités locales, revitaliser les quartiers qui connaissent des difficultés particulières, et favoriser l'emploi.

Les collectivités disposent d'outils propres mais l'efficacité des actions serait beaucoup plus grande si les différentes politiques de développement local (urbanisme, développement de services comme les nouvelles technologies, transport et mobilité, fiscalité des entreprises) et national (formation initiale et permanente) étaient pleinement intégrées pour des résultats coordonnés.

Entre 2004 et 2015, 490 quartiers en difficulté ciblés par l'Etat bénéficient de rénovation ou reconstruction de logements, de la construction ou de la réhabilitation d'équipements publics, et de la création ou de la restructuration d'espaces commerciaux et d'accueil des artisans. Ont été également mises en place des structures d'accueil aux entreprises et des aides à la création d'entreprise.

Dans ces quartiers, le taux de chômage est de 24 % en moyenne, soit le double de celui de l'ensemble de la France. L'action sur ces quartiers est au cœur de la « Politique de la ville », dont l'ambition est de promouvoir un véritable développement porteur de flux économiques et créateur d'emploi au bénéfice des agglomérations dans ces quartiers. L'enjeu est désormais de réintégrer ces quartiers dans la dynamique économique plus large du territoire et de le réintégrer dans la stratégie de l'agglomération.

Pour atteindre les objectifs annoncés de réduire de moitié l'écart de taux de chômage entre les quartiers prioritaires et le reste du territoire, l'Etat propose des contrats aidés pour plus de 500.000 bénéficiaires au niveau national et un nouveau dispositif, la « garantie jeunes » destinée à accompagner les jeunes très éloignés de l'emploi.

En outre, l'État se rapproche des associations pour renforcer le rôle de l'économie sociale et solidaire. Sont ciblés en particulier le parrainage, l'aide à la mobilité, la garde d'enfants.

34. Économie urbaine – Les enjeux pour le futur

Le soutien au développement économique local repose sur une complémentarité des politiques nationale et locale. Outre la mise en place de ses politiques nationales destinées à créer un contexte local favorable, l'Etat a donc engagé parallèlement une politique de réforme territoriale destinée à renforcer les capacités et les moyens des collectivités locales. En effet les 36 000 communes et les 27 régions, dont 22 en France métropolitaine, n'ont pas la taille requise pour agir de façon efficace. La

comparaison avec les autres pays européens le démontre aisément. l'Espagne et l'Italie comptent 8 000 communes chacune. L'Allemagne dispose de 16 Länder pour une population de 82 millions d'habitants.

La réforme territoriale et la poursuite de la décentralisation ont donc pour objectifs :

- de regrouper les communes pour que les établissements intercommunaux atteignent une taille suffisante pour assumer leur rôle de gestionnaire et de leader économique. Aujourd'hui, 2 581 établissements à caractère intercommunal ont été créés avec leur fiscalité propre. Leur responsabilité s'étend à de nouveaux secteurs comme l'urbanisme, qui est dans cette phase encore largement dévolu aux communes et par délégation de l'Etat, à la gestion des crédits du logement social et de l'ANAH, restées encore nationales jusqu'aux récentes évolutions législatives intervenues depuis 2014
- d'accroître la taille des régions et, par conséquent, leur poids économique et leur positionnement à l'échelle de l'Europe. Une loi de réforme territoriale a été approuvée le 25 novembre 2014 par le Parlement pour réduire à 13 le nombre de régions françaises.

L'enjeu pour la France dans les années à venir consistera donc à poursuivre cette décentralisation pour atteindre le bon niveau de subsidiarité en l'accompagnant d'une distribution de responsabilités et de transferts de moyens nécessaires au renforcement des politiques territoriales.

La politique de financement du logement, aujourd'hui généreuse, devra, elle aussi, connaître des réformes pour resituer le parc social dans le parcours résidentiel des ménages, répondre à un accroissement de la demande très sociale et améliorer la transparence du système des loyers sociaux, tout en simplifiant le système très complexe des aides.

Les défis les plus grands continueront à se concentrer dans l'avenir dans les quartiers en difficulté, marqués par des écarts de revenus et un isolement économique inacceptables à l'échelle de la ville. Le défi doit être envisagé comme une ressource, car les potentialités de ces quartiers, aujourd'hui sous-utilisées, représentent une valeur ajoutée. Des enquêtes ont montré que la capacité d'innovation, la créativité et le dynamisme des jeunes habitants de ces quartiers étaient supérieurs à la moyenne.

Le vrai défi sera donc pour les différents niveaux de collectivités de réunir toutes les conditions pour mettre en valeur et favoriser ce dynamisme. Les clés de la réussite reposent sur :

- des politiques programmées et développées dans la durée. Ces actions doivent se développer dans le long terme, indépendamment des termes des mandats politiques.
- la constitution d'un partenariat, animé par la collectivité, entre tous les acteurs de la ville, notamment le secteur privé, entreprises et banques, et les habitants, dont les initiatives et le soutien seront des catalyseurs.

VI. Services urbains et logement

35. La lutte contre l'habitat indigne

Le contexte

Bien que désormais quantitativement limité en France métropolitaine, le phénomène de l'habitat indigne représente une priorité publique nationale et locale, en termes notamment de sécurité et de santé des habitants. Dans les départements d'outre-mer, on constate de longue date la constitution de quartiers, plus ou moins importants, d'habitat spontané, ou informel.

Aujourd'hui, **le parc d'habitat indigne en France est évalué,** sur la base des données du parc privé potentiellement indigne[19], à 420 000 logements (soit 1,25 % du parc total). Le déploiement en cours sur l'ensemble des départements métropolitains de l'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne (ORTHI) et de son infocentre permettra en 2015 d'avoir une appréciation plus juste de ce parc.

A la suite de graves incendies à Paris durant l'hiver 1997/1998 dans des bâtiments très dégradés, avec mort d'occupants, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU) de décembre 2000 a profondément modernisé les textes relatifs à l'insalubrité et à la sécurité de l'habitat.

Le concept de **Lutte contre l'habitat indigne (LHI)**, qui recoupe à la fois les problématiques liées à la santé et à la sécurité des occupants des logements, mais aussi des tiers, et à la fois la lutte contre les « marchands de sommeil », est apparu en 2002 dans les priorités de l'action publique et dans les engagements de l'État.

A la suite de la loi SRU, une série de dispositions législatives a considérablement renforcé les moyens d'action de l'État et des communes en matière de lutte contre l'habitat insalubre et dangereux : la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion a donné une définition juridique de l'habitat indigne, jusqu'ici simple concept politique. L'habitat indigne comprend les locaux et installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état expose leurs occupants à des risques manifestes pour leur santé ou leur sécurité. Cette rédaction cible les risques qui nécessitent une intervention publique ; elle exclut donc l'inconfort et le volet « décence » qui relèvent des relations entre propriétaires et locataires.

Enfin, récemment, cette boîte à outils a été complétée par plusieurs dispositions de la **loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.** Ainsi, la loi ALUR vise à rendre plus efficaces les procédures existantes en permettant que le président de l'Etablissement public de coopération intercommunal (EPCI) soit l'acteur unique de la lutte contre l'habitat indigne, par transfert automatique des polices du maire (péril, hôtels meublés, immeubles collectifs) et possibilité de délégation des polices de l'insalubrité exercées par le préfet lorsque le président de l'EPCI est délégataire des aides à la pierre. Le président de l'EPCI dispose alors de l'ensemble des leviers d'intervention : définition de la politique de l'habitat, outils incitatifs, notamment par l'attribution de subventions aux propriétaires modestes occupant leur logement, et action coercitive par l'exercice des polices spéciales.

---

[19] Indicateur statistique issu du croisement de données Filocom 2011 relatives à la qualité du parc des logements privés (classement cadastral) et aux revenus des occupants

Par ailleurs, certains propriétaires bailleurs indélicats louent des logements indignes à des prix élevés à des personnes démunies, exploitant leur détresse et leurs difficultés d'accès au logement. Afin d'endiguer l'activité de ces « marchands de sommeil », la loi crée également une nouvelle sanction pénale destinée à interdire l'acquisition de nouveaux biens par ces propriétaires, une astreinte administrative à l'encontre des propriétaires bailleurs indélicats pour faire réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police. Enfin, la protection des occupants de logements indignes ou indécents est renforcée dans leurs relations avec leurs propriétaires.

En tant que priorité d'action publique, la LHI constitue également un élément important de la politique locale de l'habitat. Les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) (voir fiche 36), qui établissent au niveau des intercommunalités une programmation sur 6 ans des actions en matière de logement, et les conventions de délégation des « aides à la pierre », doivent intégrer le repérage et le traitement de l'habitat indigne dans leur contenu. Le volet « habitat indigne » constitue par ailleurs un item obligatoire des Plans Départementaux d'Action pour le Logement et l'hébergement des Personnes Défavorisées (PDALPD).

Le déploiement d'un Outil informatisé de Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne (ORTHI) en cours permet d'appuyer les territoires pour la constitution des observatoires locaux, obligatoires depuis la loi « engagement national pour le logement » de 2006. ORTHI est actuellement utilisé par 85 départements.

Les actions destinées à éradiquer l'habitat indigne peuvent être de type incitatif ou coercitif. L'Anah (Agence nationale de l'habitat), qui aide les propriétaires à financer des travaux d'amélioration de l'habitat, finance en particulier le traitement de l'habitat indigne via des aides aux travaux et des aides à l'ingénierie dans le cadre d'opérations programmées, et intervient aussi dans des opérations plus lourdes. Les aides aux travaux ont permis en 2013 le traitement de 12 150 logements indignes et très dégradés pour un montant total de subventions de 132 M€.

En complément et parce que les dispositifs incitatifs situés en amont ne peuvent suffire à freiner le processus de dégradation et à enclencher la décision de travaux, des procédures coercitives les complètent. Il s'agit, dans le cadre des pouvoirs de police spéciale du maire (notamment pour ce qui relève du péril) ou du préfet (notamment pour ce qui relève de l'insalubrité), ou bientôt, en application de la loi ALUR, du président de l'intercommunalité, de prérogatives de puissance publique donnant injonction aux propriétaires de réaliser les travaux pour remédier aux situations d'habitat indigne, et d'héberger, le temps des travaux, ou de reloger définitivement les occupants. En 2012, 2 637 arrêtés ont été pris par les préfets.

Outil complémentaire, la Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI) est une opération, sous maîtrise d'ouvrage publique locale, d'éradication de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux concentré sur un îlot, un immeuble ou groupe d'immeubles. Une telle opération comprend les acquisitions nécessaires, les travaux, le relogement des habitants et leur accompagnement social. Les terrains issus de la RHI doivent être destinés à produire du logement dans un objectif de mixité sociale. En 2013, 12 M€ ont été consacrés au financement de la RHI

En départements d'outre-mer (DOM), l'habitat indigne prend la forme de quartiers d'habitat spontané, ou informel, constitués de constructions et installations diverses à usage d'habitation, ainsi qu'à usage artisanal et professionnel. Ces constructions sont édifiées par des personnes ne disposant d'aucun droit ni titre sur les terrains d'assiette, publics ou privés, avec ou sans permis de construire, terrains non ou insuffisamment desservis en réseaux publics de base. La loi de 2011 reconnaît, dans une certaine

limite, cet état de fait et donne aux institutions administratives des outils destinés à agir vis-à-vis du propriétaire et à trouver des solutions pour les résidents de ces quartiers. La capacité d'engagement de l'Anah pour la lutte contre l'habitat dégradé et l'amélioration de l'habitat privé dans les DOM est de 9,5 M€ pour l'année 2013.

Les enjeux pour le futur

La relative modestie des résultats chiffrés au regard du nombre de logements potentiellement concernés montre les difficultés rencontrées par les autorités locales : difficultés du repérage, complexité des situations sociales ou de propriété à traiter, manque d'offre de relogement en zone tendue, difficulté de bouclage des plans de financement des travaux concernant les propriétaires occupants modestes. Mais aussi difficultés politiques, manque d'implication et de volonté de certains partenaires, insuffisance des circuits d'information entre les différents services concernés, renforçant le sentiment d'impunité des logeurs indélicats. La grille de dégradation déployée par l'Anah en complément de la grille d'insalubrité déjà utilisée devrait permettre aux opérateurs de mieux cibler les logements à aider et le niveau d'aide à attribuer.

36. L'accès à un logement adéquat

Le Contexte

La politique nationale du logement affiche l'ambition de donner à toutes les couches de la population les moyens d'accès à un logement salubre et à un coût abordable. Les outils financiers (aides budgétaires, aides fiscales...) font l'objet, pour une part d'entre eux, de mécanismes de territorialisation (modulation des taux, des plafonds) pour un meilleur ajustement aux conditions locales de marchés de l'habitat. Ils visent notamment à concentrer les aides apportées sur les zones les plus tendues, pour répondre aux déséquilibres constatés entre l'offre et la demande de logement.

Pour la mise en œuvre effective de la programmation de la construction des logements sur le territoire, l'État français entend par ailleurs impliquer et s'appuyer sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont le rôle en tant que « chef de file » en matière d'habitat a progressivement été renforcé.

Le programme local de l'habitat (PLH), désormais établi à cette échelle par les EPCI et pour une durée de 6 ans, s'est ainsi imposé comme le document stratégique de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. C'est un dispositif créateur de droits et de devoirs mais sans être juridiquement prescriptif, qui couvrait, en 2013, 68 % de la population française (soit 45 millions d'habitants), et concernait 26 % des communes, en augmentation continue.

Il sert de fondement aux politiques locales de l'habitat mises en œuvre (production de logements et territorialisation, amélioration du parc existant, peuplement...) et également de base à la délégation pluriannuelle éventuelle par l'Etat des « aides à la pierre », servant au financement du logement social et de l'amélioration du parc. Pour la production neuve,ces aides, combinées à d'autres aides nationales (fiscales, prêts bonifiés) permettent en particulier de baisser le montant du loyer d'environ 30 % par rapport au marché locatif privé (et même davantage dans les zones les plus tendues). Ainsi peut être fournie une opportunité de logement décent aux ménages à faible revenu. L'alternative -malheureusement de rigueur pour nombre de ménages en zones tendues ne bénéficiant pas de ces logements sociaux, pour lesquels la rotation est insuffisante - est en effet de recourir aux logements du parc privé. Cela induit alors un

taux d'effort de ces ménages nettement plus important[20], le choix de logements dont la taille sera moins adaptée au profil familial du fait de leur cherté, voire le recours à une offre résiduelle de logements insalubres et dangereux. (cf. fiche 35)

Outre l'insuffisante production de logements sociaux neufs, et dans une moindre mesure leur répartition mal adaptée aux besoins, les difficultés d'accès à un logement adéquat en France, en particulier pour les plus modestes, résultent d'un blocage global des parcours résidentiels, notamment dans les zones tendues. Ce blocage connaît plusieurs origines dont la première est évidemment une production de logements nouveaux en France quantitativement insuffisante depuis des décennies. La production nouvelle constitue en effet une offre d'accueil pour remplacer des logements obsolètes démolis, accompagner la croissance démographique et les migrations résidentielles de la population et également pour compenser les phénomènes de desserrement (taille des ménages qui diminue, augmentation de la surface occupée par personne). On estime aujourd'hui le besoin annuel à 500 000 logements nouveaux, tous statuts confondus, pour au moins une décennie et la production réelle oscille entre 60 et 90 % de cet objectif.

La loi SRU et tout particulièrement son article 55 (voir annexe 6) est devenue un puissant outil pour la construction de logements sociaux dans les zones tendues. Elle contribue à mieux répartir les logements sociaux sur l'ensemble du territoire au profit des zones à forte pression. Elle a aussi amélioré la prise de conscience des communes sur la nécessité de disposer de logements à loyers plus modestes pour couvrir les besoins de l'ensemble des segments de population.

En outre, si la production nouvelle de logements sociaux est proportionnellement au rendez-vous (part qui augmente au sein des résidences principales), le marché du logement apparaît aujourd'hui davantage bloqué par la disparition progressive d'un parc de logements intermédiaires, locatifs ou en accession. Les investisseurs institutionnels s'en sont détournés il y a 20 ans et la production de ce type de logement a été quasi nulle depuis. Ces logements permettent à des ménages logés dans le parc social et disposant de revenus plus confortables mais insuffisants pour accéder au marché libre, d'amorcer un parcours résidentiel ascendant et de libérer ainsi de la place pour les ménages plus modestes. Or avec l'envolée des prix des marchés immobiliers, l'écart est devenu trop important, ce qui renforce d'autant la nécessité d'un étage intermédiaire.

Dans l'attente de sa reconstitution, on a constaté ces dernières années un effondrement de la rotation annuelle des locataires dans le parc social, passée en quelques années de 12,5 % à 10 % et même bien moins dans les zones les plus tendues (6 à 7 % en Île-de-France). Cette perte de rotation a une répercussion sur le nombre d'attributions réalisées, qui a donc chuté de l'équivalent de plus d'une année de production de logements neufs ! Si une partie de ces mutations sont réalisées en interne au parc social lui-même et ne permettent donc pas réellement d'y faire entrer de nouveaux ménages, elles permettent cependant de satisfaire des besoins des résidents concernés (localisation, taille du logement, coût...) et donc d'avoir une meilleure adéquation pour ces ménages. En particulier,les habitants des quartiers faisant l'objet de Programmes de Rénovation Urbaine (PRU) et notamment de démolitions de logements anciens, font l'objet de propositions de relogement. Ces opérations visent des quartiers où la population est en moyenne plus pauvre et en situation plus précaire que l'ensemble de ceux logés dans le parc locatif social ou en zone prioritaire (enquête de l'Union sociale pour l'habitat). A cette occasion, un bilan de

[20] Le taux d'effort médian des locataires du parc privé les plus modestes (1er quartile) est de 34 % contre 20 % pour les locataires du parc social les plus modestes. Il dépasse même 40 % pour 19 % des locataires du parc privé.

leurs souhaits et facultés contributives est réalisé et des propositions adaptées sont effectuées, dans la limite des disponibilités. Plusieurs études indiquent que, globalement, la politique de rénovation urbaine menée activement depuis une décennie, a effectivement permis d'améliorer **l'adéquation entre le logement et les besoins des ménages relogés (sur ou sous-occupation),** sans parler de la dimension qualitative des logements (des logements récents ou neufs sont visés pour une majorité des ménages relogés).

Ces PRU ont également été l'occasion de sorties du parc social vers **l'accession sociale à la propriété :** elle s'est développée principalement au sein même des quartiers, grâce à des aides spécifiques et notamment sous la forme d'opérations PSLA (Prêt Social Location-Accession), qui permettent d'accompagner et sécuriser l'acquisition pour des ménages modestes. Elle n'a pas permis véritablement d'attirer des habitants venus d'autres quartiers, mais a permis **un parcours résidentiel pour des ménages modestes attachés au quartier ou à la commune.**

Les enjeux et défis pour le futur

La disparition de logements obsolètes mais à très bas loyers et l'augmentation des loyers et charges locatives dans les nouveaux logements construits (aux standards et normes actuels) à l'occasion de la rénovation urbaine entraîne une diminution du parc de logements à loyer très modéré et une nouvelle concentration des populations les plus précaires dans le parc HLM ancien (moins cher). Une étude de l'USH indique que, dans 60 % des cas, la quittance brute a augmenté pour les ménages relogés, mais que celle-ci est en partie compensée par la diminution ou la stabilité des charges.

La durabilité des effets du relogement se pose avec plus d'acuité pour les ménages en situation fragile. Bien qu'un accompagnement renforcé ait été mis en place dans la plupart des cas (MOUS relogement par exemple), la prise de relais par l'accompagnement de droit commun (service social départemental) reste posée.

37. L'accès durable à l'eau potable

Le contexte

La France bénéficie d'une ressource en eau globalement abondante grâce à sa pluviométrie moyenne de 480 milliards de m3/an (source Météo France) et d'un stock d'eaux souterraines de l'ordre de 2000 milliards de mètres cubes. Les ressources internes en eau de la France correspondent à environ 2 800 mètres cubes d'eau par habitant et par an.

La qualité et la ressource en eau varient selon sa situation géographique en France. Dans l'Ouest et plus particulièrement en Bretagne, on connaît le problème de la qualité des eaux de surfaces (pollution par les pesticides et les parasitaires) ayant directement un impact sur le milieu naturel (présence algues vertes). Dans le sud de la France, on est confronté au climat chaud où la température ne cesse de croître depuis plus d'un demi-siècle (qui pourrait s'accentuer avec le réchauffement climatique) et qui engendre des restrictions de plus en plus fréquentes. Dans les zones urbanisées des villes importantes, la demande est parfois supérieure à la capacité de la ressource naturelle en eau limitrophe obligeant des restrictions, des systèmes de compensation importants et coûteux. État des eaux 2009 en France (source MEEDDM, Agence de l'eau, ONEMA)

La quantité d'eau consommée qui ne retourne pas dans le milieu naturel ne cesse de croître et représente aujourd'hui environ 6 milliards de m3 sur les 33 milliards de m3 prélevés en France en . Par secteur d'activité, la répartition de la consommation est la suivante :

- 49 % pour l'irrigation,
- 24 % pour la consommation d'eau potable, avec un chiffre moyen de 150 litres d'eau potable par jour et par habitant,
- 23 % pour la production d'énergie,
- 4 % pour l'industrie (hors énergie).

Le contexte législatif et réglementaire français est cohérent avec les directives européennes, qui fixent normes et objectifs. Les principales directives concernent le traitement des eaux résiduaires dont la généralisation est requise avant rejet, la qualité des milieux aquatiques, dont le bon état doit être atteint pour 2015 et la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

La législation sur l'eau en France est née en 1964 avec la première loi sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution (article L.211-1 du Code de l'environnement). Elle a instauré une gestion par bassin hydrographique. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dite "Loi sur l'eau" pose les principes d'une gestion globale et équilibrée de l'eau (pratiques d'usages, préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, valorisation de l'eau, alimentation en eau potable)

Il en découle deux instruments de planification, le **Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux** (SDAGE) qui fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général et dans le respect de la loi sur l'eau, et le **Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux** (SAGE) qui est un outil local pour faire face au développement de l'urbanisation. Un SAGE contient deux documents essentiels : un Plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) et un règlement. Le PAGD et ses documents cartographiques sont opposables à l'administration au sens large, y compris collectivités territoriales. Le règlement du SAGE et ses documents graphiques sont opposables aux tiers et aux actes administratifs.

Cette loi a également imposé aux communes l'obligation de réaliser un schéma directeur d'assainissement (décret du 3 juin 1994). Enfin les dernières lois, de 2004 et 2009 ont intégré dans la législation française les directives européennes. Elles imposent une obligation de résultat sur la qualité des masses d'eau pour 2015. Les villes ont donc pour nécessité d'intégrer ces objectifs dans les documents de cohérence territoriale, les SCOT, les outils de planification les PLU et de les coordonner avec les SAGE.

Les défis à relever

En France, la progression des surfaces artificialisées a augmenté de plus de 40 % en 20 ans et est malheureusement 4 fois plus rapide que la croissance démographique. Cette urbanisation a donc des conséquences sur l'eau que la planification urbaine doit prendre en compte :

- un bouleversement des écosystèmes, en particulier ceux liés à des milieux aquatiques,

- une concentration de la pollution menaçant l'équilibre de la qualité de la ressource en eau (augmentation de la consommation d'eau potable et d'eau usée rejetée, imperméabilisation des sols),
- une augmentation des risques d'inondations (modification des cours d'eaux, suppression des zones inondables, utilisation des sols perméables pour l'urbanisation) accentuée par le changement climatique,
- une incidence sur l'état hydrique des sols (assèchement des sols) et à plus grande échelle, une modification du cycle de l'eau où déjà naturellement il n'y a que seulement 25 % des précipitations qui s'infiltrent.

Les enjeux que les villes auront à intégrer dans leurs politiques de développement sont donc les suivants :

- gérer durablement les ressources en eau,
- préserver les écosystèmes aquatiques, les eaux souterraines de toute pollution,
- approvisionner la population en eau potable de bonne qualité,
- limiter les rejets polluants de toute nature,
- planifier et programmer sa gestion, et
- associer les usagers.

38. L'accès durable à l'assainissement

Avec son 2ème Plan national d'assainissement 2012-2018, la France a mis l'accent sur le bon fonctionnement des systèmes d'assainissement et sur les travaux nécessaires pour le respect des objectifs de qualité des milieux. Les principes développés en France sont les suivants :

- s'assurer d'une optimisation des investissements et du fonctionnement des systèmes d'assainissement, en lien avec les enjeux milieux et réglementaires ;
- favoriser, pour les petites collectivités, le développement de filières de traitement rustiques ou extensives efficaces, faciles d'entretien et à faible coût d'exploitation ;
- inciter fortement les collectivités à maintenir dans le temps la conformité (performance et équipement) de leurs dispositifs d'assainissement (3 % des stations doivent être renouvelées chaque année pour cause de non-conformité) ;
- être transparent pour le grand public concernant les performances des systèmes d'assainissement (portail assainissement communal).

Ce plan national est décliné au plan régional et notamment dans chaque DOM (Département d'Outre-mer). La solidarité inter-bassin se poursuit pour financer les programmes d'assainissement dans les DOM, en adaptant cette solidarité au niveau de vie local et à la possibilité pour les DOM de bénéficier de fonds européens.

Dans le cadre de la RUPéisation[21] de Mayotte, des délais de mise en œuvre de la directive européenne « eaux résiduaires urbaines » ont été négociées pour tenir compte des spécificités socio-économiques de l'île.

[21] Modification du statut territorial de Mayotte en région ultrapériphérique (RUP), au 1er janvier 2014.

Les données statistiques de ce secteur sont les suivantes :

- 15 % des logements sont traités en assainissement non collectif, soit 5 millions de logements
- 19 600 agglomérations bénéficient d'un assainissement et de stations de traitement des eaux usées
- 16 200 agglomérations d'assainissement de moins de 2 000 EH (équivalent-habitant) représentant 83 % des agglomérations
- 76 millions EH générés par les agglomérations et 97 millions EH de capacité épuratoires
- 300 000 km de réseaux, 43 % des agglomérations de plus de 2000 EH sont en réseau unitaire ou mixte ce qui représente 66 % d'EH
- 5 milliards de m^3 d'eaux usées générées chaque année.

Les enjeux pour le futur

Pour un paramètre comme la pollution organique, indicateur de rejets d'eaux résiduaires urbaines, seuls à 2 à 3 % de nos 4 800 points de mesures en rivière ne respectent pas l'objectif de qualité du milieu.

Toutefois, en cas de pluie, nos réseaux d'assainissement déversent encore trop d'eaux brutes non traitées dans les rivières ou les eaux littorales. Les zones de baignade et de conchyliculture sont souvent les premières à pâtir de ces dysfonctionnements.

39. L'accès à une énergie domestique propre

Le contexte

La France s'est engagée dans une politique énergétique ambitieuse traduite dans la loi du 1er juillet 2005 de Programmation et d'orientation de la politique énergétique (POPE) qui prévoit **un rythme annuel de réduction de l'intensité énergétique finale de 2 % en 2015 et de 2,5 % d'ici 2030.** La future loi sur la Transition Énergétique (2014) doit accentuer cette trajectoire de réduction de la consommation d'énergie finale.

La rénovation thermique des logements est l'une des grandes priorités de la France, qui s'est fixée l'objectif d'atteindre une **baisse des consommations énergétiques dans les bâtiments de 25 % entre 2010 et 2030.** Ce seront donc un million de logements, neufs et rénovés confondus, par an qui seront mis aux normes énergétiques. Le secteur du bâtiment représente en effet plus de 40 % de la consommation d'énergie finale. En outre l'utilisation des énergies renouvelables est fortement encouragée dans l'habitat, notamment par des aides des collectivités locales et des crédits d'impôts, afin de concourir à l'atteinte de l'objectif de 23 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie finale à l'horizon 2020.

Les actions

Les pouvoirs publics français ont amorcé un rééquilibrage progressif de la politique de rénovation thermique en faveur du logement collectif dans le flux de logements neufs, avec un passage de 60 % de maisons individuelles et 40 % de logements collectifs aujourd'hui, à 50 % de maisons individuelles et 50 % de logements collectifs en 2030.

Ce rééquilibrage est complété notamment par la **rénovation thermique de 500 000 logements en moyenne par an** et une pénétration plus importante des équipements de chauffage et d'eau chaude les plus efficaces (pompes à chaleur, chauffe-eau thermodynamique ou solaire, électricité photovoltaïque intégrée au bâtiment).

La France a lancé le Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), qui s'appuie sur un réseau de 450 Points rénovation info-service (PRIS), un mécanisme d'éco-prêt à taux zéro, un crédit d'impôt dédié pour les particuliers et des plate-formes de formation spécifiques pour les professionnels du bâtiment. Ce plan est accompagné par une politique ambitieuse pour contenir la consommation des usages spécifiques de l'électricité en agissant sur les produits blancs (réfrigérateur, lave-linge, lave-vaisselle, etc.).

De manière plus générale, la France s'est également engagée dans une limitation de l'impact de l'urbanisme sur l'artificialisation des sols par la densification des espaces urbains déjà urbanisés.

Les enjeux futurs

La France est confrontée à la précarité énergétique des ménages. Un observatoire sur la précarité énergétique a été mis en place et a recensé plus de 3,8 millions de ménages en France qui éprouvent dans leur logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de leurs besoins élémentaires, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources (plus de 10 % de leurs revenus consacrés à l'énergie) ou de leurs conditions d'habitat insalubres ou thermiquement inefficace.

Un audit a été conduit et des solutions d'urgence ont été préconisées, notamment par la création d'un « chèque énergie » et un accompagnement par des structures adaptées (ADEME, Anah) dans le cadre du programme « Habiter Mieux » (réhabilitation de 300 000 logements précaires sur la période 2010-2017), mobilisant des Services locaux d'initiative sur la maîtrise de l'énergie (SLIME) associant les travailleurs sociaux et un système de subvention publique spécifique.

Le second défi que doit relever la France est celui de **l'innovation et du déploiement de projets ambitieux dans les territoires dans les domaines de la construction et de la rénovation.** Les Programmes des Investissements d'Avenir « Bâtiments et îlots à énergie positive et à bilan carbone minimum », « Bâtiments et îlots performants », portés par l'ADEME apportent une réponse concrète.

De même, le lancement d'un appel à projet recherche intitulé « Vers des bâtiments responsables à l'horizon 2020 » contribuera à une meilleure durabilité de l'espace urbain.

40. L'accès à des moyens de transport durables

Plusieurs lois ont notifié la nécessité de mieux organiser nos transports publics, notamment en les adaptant aux besoins nouveaux, tout en limitant les effets négatifs pour la santé. En 1982, les Plans de déplacements urbains (PDU) ont été formalisés pour la première fois dans la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI). En 1996, les Plans de déplacements urbains prennent un caractère obligatoire avec la loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), Enfin, en 2000, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement urbain (SRU) renforce le rôle des Plans de déplacements urbains.

Le système de déplacement et sa régulation influence l'espace urbain, ses valeurs sociales, patrimoniales et culturelles. Par conséquent, les déplacements sont nécessaires à la vie économique, participent à l'équilibre social et influent sur la qualité de vie. L'approche développement durable des déplacements urbains a pour objectif de limiter l'étalement de nos agglomérations ainsi que les déplacements automobiles, générateurs de gaz à effet de serre. D'autre part, la diminution, voire l'arrêt des investissements pour la réalisation des infrastructures lourdes de transports publics de la part de la puissance publique depuis deux décennies environ (sauf les transports de surface, tels que les tramways), a permis de repenser l'organisation des déplacements.

Les Plans de déplacement urbain (PDU)

L'obligation d'élaborer un Plan de déplacement urbain (PDU) en France est définie selon ces termes (Code des transports) : « *L'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci.* »

Le Plan de déplacement urbain est une **démarche de planification sur 10 ans,** qui impose une coordination entre tous les acteurs concernés, pour élaborer un projet global en matière d'aménagement du territoire et des déplacements. Il constitue ainsi un outil cadre pour favoriser :

- le développement harmonieux et maîtrisé du territoire.
- l'émergence d'une culture commune sur les déplacements urbains et intercommunaux.

L'ambition du PDU est d'assurer un **équilibre durable entre les besoins de mobilité des habitants et la protection de leur environnement et de leur santé.** Les mesures à mettre en place concernent :

- l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ;
- la diminution du trafic automobile (ou trafic routier) ;
- le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes et les moins polluants pour l'environnement, notamment l'usage de la bicyclette et la marche ;
- l'aménagement et l'exploitation des réseaux et des voiries d'agglomérations, afin de les rendre plus efficaces, notamment en les partageant entre les différents modes de déplacement et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation ;
- l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs de stationnement ;
- le transport et la livraison des marchandises, tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales ;
- la mise en place d'une tarification et d'une « billettique » intégrées pour l'ensemble des déplacements ;
- l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage, en réalisant un plan de déplacement d'entreprise.

Le Programme « Une Voirie pour Tous »

- Le programme national « Une Voirie pour Tous », initié en 2006, est destiné à construire une culture commune de l'aménagement et de la gestion de la voirie urbaine qui :
- redonne toute leur place aux modes actifs (marche à pied, vélo) et ouvre l'espace public à l'ensemble des usages ;
- accorde une attention particulière aux plus vulnérables ;
- favorise les modes alternatifs aux véhicules motorisés individuels.

Transversal, il articule les dimensions urbanisme, transport, vie sociale ou de l'espace public. Partenarial, il réunit l'ensemble des acteurs de l'aménagement des espaces habités, qu'il s'agisse de villes, de villages ou du périurbain.

Les journées d'échanges « Une Voirie pour Tous » alternent des apports théoriques (avancées réglementaires, aménagements pour vélos, piétons, accessibilité...) et des exemples d'aménagements concrets présentés par les élus ou techniciens des collectivités.

Les attentes pour la suite du programme s'articulent selon les axes suivants, exprimés par les partenaires :

- poursuivre et amplifier les actions existantes,
- promouvoir les approches globales d'aménagement à l'échelle de la ville ou des territoires (apaisement des vitesses, développement des modes doux, articulation avec les dimensions transports.),
- mettre en avant les bénéfices de ces démarches sur les plans économie (commerces, revitalisation.), habitat (réhabilitation, rénovation...), santé, cadre de vie, cohésion sociale.

41. Les difficultés rencontrées et les enseignements à tirer dans ces domaines

La lutte contre l'habitat indigne. La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU) de décembre 2000 a profondément modernisé les textes relatifs à l'insalubrité et à la sécurité de l'habitat. Depuis 20 ans, les dispositifs juridiques et financiers ont été largement complétés pour accompagner la mise en œuvre de politiques de traitement ambitieuses.

Pour autant, le passage à l'opérationnel reste encore difficile et représente un travail au long cours.

L'accès à un logement adéquat. Plusieurs études indiquent que la rénovation urbaine a permis d'améliorer l'adéquation entre le logement et les besoins des ménages relogés (sur ou sous-occupation).

Cependant, l'augmentation des loyers et charges locatives dans les nouveaux logements construits à l'occasion de la rénovation urbaine peut faire craindre une diminution du parc de logements à loyer très modéré et une nouvelle concentration des populations les plus précaires dans le parc HLM ancien.

En ce qui concerne l'accession sociale à la propriété, elle s'est développée principalement au sein même des quartiers, sous maîtrise d'ouvrage HLM, sous la forme d'opérations PSLA (Prêt Social Location-Accession). Elle a été portée par l'effet solvabilisateur de la TVA à taux réduit, cumulée à la prime ANRU.

Toutefois, elle n'a pas permis véritablement d'attirer des habitants venus d'autres quartiers, mais a permis un parcours résidentiel pour des ménages modestes attachés au quartier ou à la commune.

L'accès durable à l'eau potable. La France ne connaît pas d'enjeux majeurs en termes quantitatifs grâce à une pluviométrie et un stock d'eaux souterraines suffisants, En revanche, les enjeux se posent en termes qualitatifs dans certaines régions où les rejets d'eaux usées ont un impact sur le milieu naturel et par conséquent sur la qualité des ressources en eaux. L'environnement législatif et réglementaire donne désormais un cadre bien structuré aux programmes destinés à protéger la qualité des eaux de consommation humaine. Les villes portent une large responsabilité, partagée néanmoins avec le secteur agricole et industriel. En effet, les choix d'urbanisation doivent contribuer à réduire l'impact sur les écosystèmes, limiter les surfaces imperméabilisées, et gérer les risques d'inondation.

L'accès durable à l'assainissement. L'assainissement collectif en France couvre 81 % de la population, les autres 19 %, essentiellement situés dans des communes de moins de 2000 habitants, sont traités par des systèmes spécifiques. Ses stations de traitement atteignent un très bon niveau de performances. . Ainsi, la France est parmi les meilleurs pays européens en matière de qualité physico-chimique des rivières.

L'accès à une énergie domestique propre. La France s'est engagée dans une politique ambitieuse de réduction de sa consommation énergétique au travers notamment de programmes de rénovation énergétiques des bâtiments. L'objectif qu'elle s'est fixé est de réduire de 25 % la consommation des bâtiments entre 2010 et 2030. Les enjeux pour la France se concentrent sur la tranche la plus fragile de la population, qui est confrontée à une précarité énergétique. Un observatoire sur la précarité énergétique des ménages a été mis en place et a recensé plus de 3,8 millions de ménages en France qui éprouvent, dans leur logement, des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de leurs besoins élémentaires.

L'accès à des moyens de transport durables. La mobilité urbaine est un secteur à fort enjeu pour faciliter l'accès aux services et aux emplois, tout spécifiquement pour les populations les plus pauvres ou fragiles, qui ne disposent pas de moyens propres de déplacement. En outre, le transport est un grand consommateur d'espace et d'énergie. Il représente à lui seul 27 % des émissions totales de gaz à effet de serre en France, ce chiffre étant en augmentation constante.

Les rues et les aires de stationnement sont de grands consommateurs d'espaces et conditionnent l'organisation des quartiers au détriment des usages de proximité et des piétons.

42. Défis et enjeux futurs dans ces domaines

La lutte contre l'habitat indigne. Les enjeux politiques pour les années à venir visent principalement à amplifier la mise en œuvre opérationnelle à des niveaux plus conformes aux enjeux quantitatifs évalués et à l'urgence de certaines situations :

- en mutualisant les savoir-faire et les capacités d'intervention au niveau des intercommunalités ;
- en mettant les propriétaires bailleurs face à leurs responsabilités ;
- en confortant la protection des occupants.

En outre, une attention particulière doit être portée sur la situation des départements d'outre-mer, qui s'il reste limité à l'échelle nationale, connaît dans certaines villes une situation tendue.

L'accès à un logement adéquat. La durabilité des effets du relogement se pose avec plus d'acuité pour les ménages en situation fragile. Bien qu'un accompagnement renforcé ait été mis en place dans la plupart des cas (MOUS relogement par exemple), la prise de relais par l'accompagnement de droit commun (service social départemental) reste posée.

Avec son 2ème Plan assainissement 2012-2018, la France a mis l'accent sur le bon fonctionnement des systèmes d'assainissement et sur les travaux nécessaires pour le respect des objectifs de qualité des milieux.

Les principes développés en France pour les prochaines années se concentrent sur le développement de filières de traitement rustiques ou extensives efficaces, faciles d'entretien et à faible coût d'exploitation pour les petites collectivités ; le maintien de la conformité (performance et équipement) des dispositifs d'assainissement ; et a transparence vis-à-vis du grand public.

L'accès à une énergie domestique propre. La rénovation thermique des logements est l'une des grandes priorités de la France, avec l'objectif de mettre à terme aux normes énergétiques (neuf et rénovation confondus) un million de logements par an.

L'utilisation des énergies renouvelables est fortement encouragée dans l'habitat, notamment par des aides des collectivités locales et des crédits d'impôts, afin de concourir à l'atteinte de l'objectif de 23 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie finale à l'horizon 2020.

La France doit également relever le défi de l'innovation et du déploiement de projets ambitieux dans les territoires dans les domaines de la construction et de la rénovation.

L'accès à des moyens de transport durables. L'enjeu sera d'assurer un équilibre entre les besoins de mobilité des habitants et la protection de leur environnement. C'est une culture commune de la gestion de la ville qui doit être mise en place, donnant toute sa part aux déplacements actifs (marche, vélo), et aux déplacements alternatifs aux véhicules motorisés individuels.

L'ambition des Plans de déplacements urbains (PDU) est d'assurer cet équilibre de façon durable

Les objectifs pour les prochaines années concernent notamment :

- la promotion des approches globales d'aménagement à l'échelle de la ville ou des territoires (apaisement des vitesses, développement des modes doux, articulation avec les dimensions transports) ;

- la mise en avant des bénéfices de ces démarches sur les plans économie (commerces, revitalisation...), habitat (réhabilitation, rénovation...), santé, cadre de vie, cohésion sociale...

Annexes

Annexe 1. Les politiques foncières et les outils pour les mettre en œuvre

La politique foncière menée par une collectivité doit contribuer à plusieurs objectifs :

- La satisfaction des besoins en logements
- L'aménagement durable des villes et l'usage économe du sol
- La préservation des espaces naturels et agricoles
- La prévention des risques

Elle doit ainsi permettre de :

- Acheter à un prix maîtrisé et anticipé
- Construire des équipements et logements à des emplacements adaptés
- Disposer du foncier en amont du projet
- Assurer la cohérence et la réalisation des objectifs de son projet de territoire

La « boîte à outils » du foncier :

L'observation foncière : S'appuyant sur des données fiscales ou des données issues des mutations foncières (données notariales principalement), la connaissance et l'observation des marchés fonciers sont des préalables indispensables à une action publique efficace. La mise en place de dispositifs d'observation foncière pérennes constitue à ce titre une première étape des plus utiles pour les collectivités territoriales et les services déconcentrés qui souhaitent agir efficacement en faveur du développement durable de leur territoire et mettre en place ou conseiller des stratégies foncières éclairées par une véritable connaissance du terrain.

La planification : Le volet foncier est aujourd'hui insuffisamment abordé dans la majorité des documents de planification. Le PLU comporte de nombreux outils (emplacements réservés, secteurs réservés, taille des parcelles, règles de densité) permettant d'assurer une maîtrise foncière. Les enjeux sont de développer la réflexion et les outils fonciers en articulation avec les démarches de planification, et de faire du Plan Local d'Urbanisme (PLU), document de référence de la politique urbaine locale, le point de départ et le point d'aboutissement des politiques foncières. La qualité des études foncières en amont des PLU (et PLH) est une condition de cette évolution et l'articulation des politiques de maîtrise foncière avec la planification est également un enjeu majeur.

Les outils pour l'aménagement et la maîtrise foncière : Les acquisitions amiables, l'expropriation, et les droits de préemption (droit de préemption urbain (DPU), zone d'aménagement différé (ZAD)) constituent les principaux outils. La ZAD a été expressément conçue à des fins de régulation (blocage) des valeurs dans les zones vouées au développement urbain ultérieur. La préemption ne permet pas de faire des réserves foncières de long terme. La question de l'évaluation du coût des terrains (dates de référence) demeure un des points clés d'une politique de maîtrise foncière.

Les Etablissements publics fonciers (EPF) : Outre les outils d'aménagement ci-dessus, les acteurs de la ville disposent du soutien des EPF. Ces institutions se assistent les collectivités locales dans leurs acquisitions foncières ou immobilières. En assurant le portage préalable et la gestion du foncier, ils leur dégagent du temps et des moyens pour élaborer leur projet d'aménagement. La taxe spéciale d'équipement prélevée sur le territoire de compétence des EPF, est l'une des principales ressources financières des EPF. Les EPF peuvent être d'Etat ou locaux, résultant dans ce dernier cas de délibérations des EPCI. Ils peuvent aussi être régionaux comme celui de Mayotte en cours de création. Il existe aujourd'hui 13 EPF d'Etat et 23 EPFL.

Annexe 2. Prise en compte des enjeux de mobilité urbaine dans les EcoQuartiers

Quelle exigence pour les EcoQuartiers ?

Pour accompagner sa croissance démographique et économique, la France encourage depuis 5 ans le développement de nouvelles formes urbaines plus responsables, de projets de territoires intégrés, prenant en compte l'ensemble des dimensions sociale, économique, écologique et s'appuyant sur des processus et une gouvernance élargis. Ces démarches sont notamment désignées comme des EcoQuartiers et Ecocités.

L'EcoQuartier est un levier contre l'utilisation de l'automobile. Pour respecter les impératifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, un projet d'EcoQuartier se doit de diminuer la part des véhicules motorisés, ou plutôt de faire en sorte que celui-ci contribue le moins possible au développement des véhicules motorisés. Il vise à diminuer, au-delà du seul périmètre d'intervention, l'importance de la circulation motorisée. De plus, afin de réduire au maximum le nombre de déplacements motorisés, l'utilisation collective de l'automobile, comme l'auto-partage ou le covoiturage, est fortement incitée.

Pour permettre cette organisation, un équilibre doit être trouvé entre la réduction de la place de la voiture, le développement des transports en commun, la promotion des moyens de déplacement doux et la gestion du stationnement.

Ainsi, l'ambition des EcoQuartiers est de réduire la dépendance à la voiture individuelle en privilégiant d'autres modes de transport.

La mise en œuvre des lois du « Grenelle de l'environnement » incite à un développement des territoires qui privilégient les déplacements de courtes distances. Afin de diminuer la pollution de l'air et les émissions de gaz à effet de serre, elles préconisent le développement des transports collectifs et des modes doux comme alternative à l'usage de la voiture, en lien avec la densité urbaine. La lutte contre le changement climatique invite les décideurs et les professionnels de l'aménagement urbain à être plus économes en termes de consommation d'espace, d'énergie et en ayant recours, notamment, aux énergies renouvelables.

Dans ce contexte, les démarches d'EcoQuartiers sont par essence même des lieux d'expérimentation qui peuvent fédérer l'ensemble de ces actions, en particulier celles qui traitent des flux de personnes ou de marchandises à l'intérieur même des quartiers, mais aussi dans leur connexion avec les quartiers voisins et l'ensemble des agglomérations.

Où en est-on aujourd'hui, dans ces quartiers, de cette prise en compte de la mobilité urbaine et des déplacements ?

Même si l'on dispose de peu de recul, la plupart des EcoQuartiers n'étant pas encore réalisés, on constate, néanmoins, une bonne prise en compte des modes alternatifs à la voiture particulière. Les mesures prévues visent souvent à développer l'usage des transports collectifs, de la marche ou du vélo, voire des nouveaux services à la mobilité, comme la location de vélo, l'auto-partage...

S'il ne s'agit pas de véritables innovations en tant que telles, la combinaison de ces différentes mesures est intéressante à relever pour en tirer des enseignements. Nous espérons que ces éléments seront utiles à l'ensemble des professionnels, qu'ils travaillent au sein des collectivités locales, des bureaux d'études ou de l'Etat, dans d'autres démarches d'EcoQuartier, et transposables à d'autres contextes, pour que se développe en définitive la ville durable dans son ensemble.

A titre d'exemples, des écoquartiers français proposant des alternatives à l'usage de la voiture :

- Les Berges du Lac, Ginko (Bordeaux nord)
- Quartier de Villeneuve à Cognin (Chambéry)
- Quartier de l'Union (Roubaix, Tourcoing, Wattrelos)
- ZAC Centre 2 à Échirolles (Agglomération de Grenoble sud)

D'autres écoquartiers proposant des évolutions sensibles sur la place accordée à la voiture :

- ZAC de Bonne à Grenoble
- ZAC du quartier Grand Cœur à Nancy
- Projet d'extension d'Adamswiller (Alsace)
- Quartier Danube à Strasbourg
- Quartier Andromède à Blagnac et Beauzelle (Toulouse nord)

Une approche multimodale des déplacements en lien étroit avec l'aménagement des quartiers :

- Opération Gare Confluence et quartier fluvial de l'Île-Saint-Denis (CA de Plaine Commune en Île-de-France)
- Quartier Castellane à Sathonay-Camp (Lyon nord)
- ZAC Sainte-Marthe à Marseille
- Quartier des «Combes-Jauffret » à Ramatuelle

Annexe 3. Le label EcoQuartiers

Le Label EcoQuartier pour tous : Encourager, garantir et pérenniser la ville durable dans les projets des villes françaises : le label national « EcoQuartier »

La démarche ÉcoQuartier, engagée dès 2008, promeut des projets exemplaires d'aménagement durable. Massivement investies dès les deux appels à projets de 2009 (160 dossiers) et 2011 (394 dossiers), les collectivités locales sont plus de 700 à avoir rejoint le Club national ÉcoQuartier depuis sa création.

Le label national « EcoQuartier », mis en place en 2013, se veut un instrument au service de la transition écologique mais aussi de la construction de nouveaux logements pour faire face à une offre insuffisante. L'objectif est de passer d'une reconnaissance des bonnes pratiques ponctuelles de l'aménagement à celle de leur déploiement et de leur appropriation collective par de nouveaux acteurs.

Les écoQuartiers en chiffres

Les projets candidats au label « EcoQuartier » représentent en 2011 plus de 200 000 logements en projets, dont près de 66 000 logements sociaux.

En 2014 cela représente :

- **13 opérations labellisées sur le territoire (dont les territoires ultramarins) lors de la première session en 2013**
- **32 opérations en cours de la labellisation (« Engagées dans la labellisation »)**
- **110 villes signataires de la « Charte Nationale des EcoQuartiers »**
- ***700 collectivités impliquées dans le « Club National EcoQuartier ».***

Le label poursuit trois objectifs :

- **encourager** les collectivités à développer des projets urbains plus intégrés, plus responsables, rendre accessibles et visibles ces projets d'éco-quartier ;
- **garantir** la qualité des projets tout au long de leur réalisation, promouvoir l'exemplarité, voire l'excellence des démarches, pour faire valoir la qualité des pratiques françaises d'aménagement, notamment à l'international ;
- **pérenniser** les projets et les engagements qualitatifs d'origine, inciter les villes à s'inscrire dans des démarches d'amélioration continue et à multiplier ces expériences sur leur territoire

La démarche se caractérise par l'application du principe de gouvernance partagée, socle du développement durable.

La « grille EcoQuartier », qui synthétise les travaux du club national EcoQuartier, comporte vingt engagements répartis en quatre volets : démarche et processus, cadre de vie et usages, développement territorial et performance écologique et changement

climatique, qui ont vocation à devenir la référence commune des acteurs de chaque projet, chacun d'eux ayant à adapter ses propres pratiques en fonction de ceux-ci, du contexte dans lequel s'inscrit le projet et des attentes exprimées localement. Ces spécificités se traduisent dans des cahiers des charges. Les objectifs fixés ne sont donc pas uniques mais bien adaptés au contexte local, aux capacités des acteurs, aux besoins des populations...

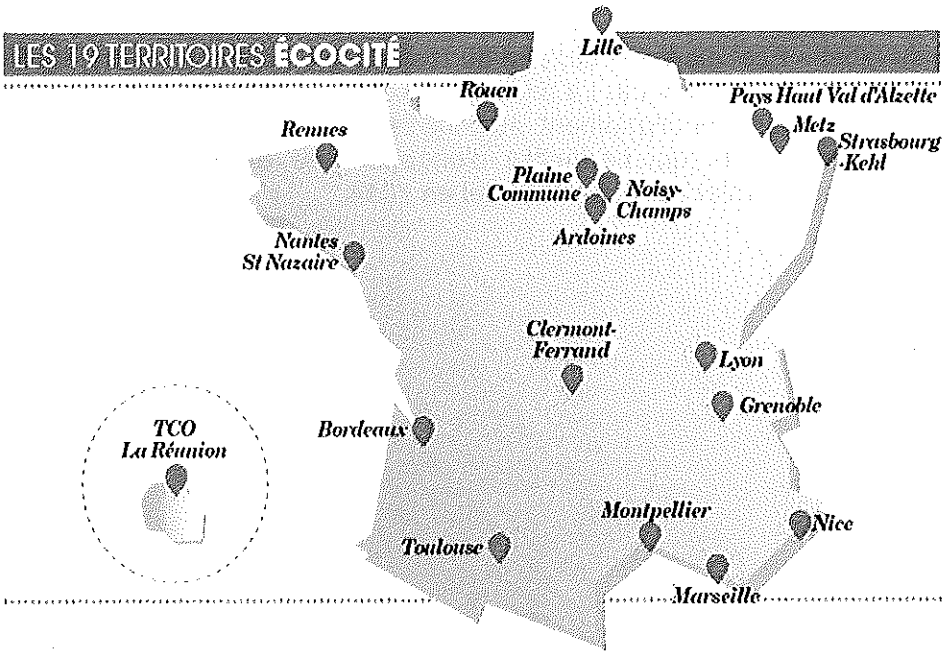
La question du financement des éco-quartiers demeure cruciale. L'augmentation du coût de la construction et du foncier exigent, pour limiter l'impact sur les prix de sortie tout en maintenant les objectifs de performances, la mise en place de modes de financement partagés. Dans nombre d'éco-quartiers, se mettent ainsi en place des démarches de mutualisation des équipements et des infrastructures (au niveau de l'aménagement et non plus de la construction), ce que l'on peut constater par exemple pour la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire, le raccordement haut débit, la récupération et le traitement local des eaux pluviales voire des eaux grises, ou encore le stationnement.

La crédibilité du label « EcoQuartier » dépend du respect des objectifs qui ont été fixés et de l'atteinte des résultats attendus. La difficulté de construire des indicateurs et des critères à la fois stables scientifiquement et concrètement mesurables a conduit à confier au CSTB une étude qui permettra d'engager une évaluation des projets labellisés dont un premier volet sera opérationnel en 2014.

Annexe 4. Les EcoCités et les Programmes d'investissement d'avenir

Le programme d'investissement d'avenir (PIA) « Ville de demain » soutient spécifiquement depuis 2010 des projets de territoires innovants, les « EcoCités », démonstrateurs de développement urbain durable dans les grandes métropoles françaises.

Au total, ce sont 19 projets de territoires qui ont été retenus en 2009 et 2010 après appel à candidatures et l'ensemble compte à ce jour 146 projets qui font l'objet d'un engagement financier de l'État.



Ce sont essentiellement des innovations techniques, ayant un impact urbain majeur et potentiellement reproductibles qui sont soutenues dans le cadre de cette démarche. Les phases de mise en place juridique et financière, d'études préalables, de décision politique... sont plus ou moins rapides selon la complexité des innovations visées, l'association des acteurs économiques à l'élaboration des programmes d'action ou le contexte de préparation de certaines collectivités à l'exercice demandé.

Le bilan « technique », inégal selon les territoires, reste d'autant plus difficile à apprécier que les actions sont encore en cours de montage ou d'expérimentation. La mise en avant du caractère reproductible ou à tout le moins comparable des actions engagées nécessite en outre un travail particulier d'évaluation et de valorisation qui constituera une plus-value de la démarche.

D'autres démarches d'innovations, plus sectorielles, sont développées dans ce même cadre des Programmes d'investissement d'avenir. Par exemple, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) porte plusieurs programmes concernant la ville durable et intervient par ailleurs sur des actions transversales d'appui aux collectivités territoriales.

En outre, l'Anru s'est vue confiée en 2014 un nouveau programme dédié à la très haute performance et à l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain, pour mettre en œuvre des actions innovantes en matière de transition écologique et énergétique en cohérence avec le nouveau programme national qu'elle conduit sur les quartiers en difficultés.

Ces démarches sont fondées sur la base d'appels à projets, avec plusieurs caractéristiques communes menées de façon parallèle :

- un processus d'engagement volontaire des collectivités ou des porteurs de projets ;
- un pilotage national assuré par les services de l'État ou un opérateur dédié (Caisse des dépôts et consignation, Ademe, Anru) mais associant tous les acteurs (collectivités, entreprises, chercheurs, etc.) ;
- une sélection des projets par une commission nationale, appuyée sur un « comité scientifique » et des expertises des services de l'État, des établissements publics ou externes ;
- l'animation plus ou moins structurée d'un réseau d'échange de bonnes pratiques.

Annexe 5. La Transition énergétique pour la croissance verte et les territoires à énergie positive

L'appel à projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte » a été lancé en septembre 2014 par Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les territoires engagés devront contribuer activement aux objectifs fixés dans la Loi de transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015.

L'objectif est d'accélérer et d'encourager les actions concrètes pouvant contribuer à atténuer les effets du changement climatique, d'encourager la réduction des besoins d'énergie et le développement des énergies renouvelables locales ainsi que de faciliter l'implantation de filières vertes pour créer 100 000 emplois dans les 3 ans à venir.

Un territoire à énergie positive est un territoire de l'excellence environnementale qui définit un programme d'actions. Il se fixe des objectifs dans les domaines suivants :

- la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments ;
- la diminution des émissions de gaz à effet de serre dans les transports ;
- une gestion plus durable des déchets ;
- le développement des énergies renouvelables ;
- la préservation de la biodiversité ;
- l'éducation à l'environnement et la participation citoyenne.

1. Les candidats

528 candidatures ont été déposées réparties en :

- 116 Communes dont 68 ont moins de 10000 habitants ;
- 235 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI),
- 44 Pays
- 19 Conseils généraux
- 41 Parcs naturels, sur les 50 existants
- 1 parc national

212 candidats ont été désignés lauréats, 162 sont considérés « en devenir » et les autres bénéficieront d'un contrat local de transition énergétique.

2. Aides pour les lauréats

Territoires à énergie positive pour la croissance verte

Un fonds spécial pour la transition énergétique doté d'un budget de 1,5 milliard d'euros sur trois ans. Les lauréats se verront attribuer une aide financière de 500 000€ dans la limite de 80 % des dépenses éligibles.

Ces subventions doivent permettre de financer rapidement des projets qui contribuent efficacement à la baisse de la consommation d'énergie sur le territoire, à la production d'énergie renouvelable et à la mobilisation citoyenne. Cet appui viendra compléter les modes de soutien sectoriels existants : aides fiscales, subventions de l'ADEME et de l'ANAH, programmes budgétaires, prêts aux collectivités, tarifs d'achat, etc.

Les territoires à énergie positive en devenir

Les collectivités qui ont été retenues au titre des territoires « à énergie positive en devenir » seront invitées à rencontrer les équipes de la communauté de travail régionale afin de bénéficier d'un soutien technique et financier pour compléter leur dossier de candidature dans le cadre d'un contrat régional de transition énergétique. L'objectif est d'accompagner les élus afin que leurs collectivités puissent à leur tour être intégrées aux « territoires à énergie positive pour la croissance verte ».

Les contrats locaux de transition énergétique

Plusieurs collectivités ont fait le choix de présenter un projet ciblé qui contribue à la transition énergétique (un équipement, une rénovation, un service de mobilité...). Elles seront accompagnées par les services de l'État (préfecture, direction départementale des territoires) pour concrétiser leur projet et accéder aux financements. Pour matérialiser cet accompagnement, les collectivités se verront proposer des contrats locaux de la transition énergétique signés entre l'Etat, l'ADEME, et les élus du territoire.

***

Annexe 6. Participation des citoyens

L'implication des citoyens dans la décision publique : un processus engagé depuis plusieurs décennies

- La **procédure d'enquête publique** existe depuis 1983 et a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte de l'intérêt des tiers. La procédure **de débat public** a la même vocation d'information et d'expression des habitants que l'enquête publique.
- la loi du 2 février 1995 dite 'loi Barnier', puis la loi 'Démocratie et Proximité' de 2002 ont mis en place une autorité indépendante, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), dont la saisine est obligatoire pour les projets de plus de 300 millions d'euros.
- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1999 rappelle dès son article premier que les citoyens doivent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire, ainsi qu'à l'évolution des projets qui en découlent.
- La loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000 (dite loi SRU) rend obligatoire la participation citoyenne au moyen de la concertation des habitants dans la rédaction des outils d'urbanisme tels que le Plan Local d'Urbanisme (PLU), le Schéma de Cohérence territoriale (SCOT) et la carte communale.
- La loi Vaillant de 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit la création de conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants et autorise la désignation d'adjoints chargés d'un ou plusieurs quartiers. Cette loi constitue par ailleurs une mise en conformité de la législation française avec les principes de **la Convention d'Aarhus** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée en 1998 par 39 Etats, dont la France, puis ratifiée par la France en 2002.
- L'article 7 **de la Charte de l'environnement** de 2004 (adossée à la Constitution) prévoit que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».
- Les **lois Grenelle 1 et 2 (2009 et 2010)** ont renforcé la concertation formelle obligatoire prévue par le code de l'urbanisme issu de la loi SRU, pour les documents d'urbanisme, les Zones d'Aménagement Concertées et les opérations d'aménagement ayant un impact sur le cadre de vie ou l'activité économique. Elle doit associer les habitants, les associations et les personnes concernées pendant toute la durée de l'élaboration du projet.
- La loi ALUR (2014) a renforcé **la participation des citoyens en amont des projets**, en instaurant une modalité de concertation dès l'avant-projet et tout au long de la procédure pour les projets et documents d'urbanisme ayant une incidence importante sur l'environnement.
- La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 consacre le principe de la co-construction de la politique de la ville avec ses premiers bénéficiaires : les habitants. Dans ce but, elle prévoit la création de

conseils citoyens qui seront associés à l'élaboration, au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des nouveaux contrats de ville (2015-2020).

Exemples de démarches de participation citoyenne, au-delà des obligations réglementaires, dans des opérations exemplaires de développement urbain

1 / Une démarche de participation dans un projet d'EcoQuartier : l'opération « Nancy Grand Cœur »

L'agglomération du Grand Nancy a mené une réflexion pour l'aménagement d'une place publique en concertation avec différents acteurs, commerçants, sociologues et usagers de l'espace public (travail d'enquête mené à partir d'un panel). Un atelier de 20 personnes a rassemblé les contraintes techniques du site et identifié 15 orientations qui ont servi de base au cahier des charges du concours de maîtrise d'œuvre.

Pour plusieurs projets d'aménagement d'EcoQuartiers de ce type, des « Maisons du projet EcoQuartier» ont été ouvertes qui permettent à tous de pouvoir se documenter sur le projet grâce à des brochures et des plaquettes et trouver des réponses à leurs interrogations. Des maquettes, des supports audio-visuels et d'autres dispositifs aident un public plus large à comprendre le projet ainsi que les futurs aménagements.

2 / Un quartier en rénovation urbaine :

Dans le quartier du Blosne, la ville de Rennes a organisé une stratégie participative ayant pour but de toucher un maximum d'habitants, y compris ceux qui n'ont pas l'habitude de participer.

Les étapes principales sont les suivantes :

- information : outil de représentation 3D, pédagogique et ludique
- coproduction pour préfigurer les orientations urbaines : atelier créatif réunissant techniciens, usagers/habitants et urbanistes pendant six mois, pour réaliser un diagnostic et formuler des propositions d'aménagement sur un secteur ; ateliers de maîtrise d'œuvre entre étudiants, professionnels et habitants visant à préfigurer les nouveaux usages et les configurations spatiales ;
- coréalisation d'aménagements temporaires : chantier ouvert pour imaginer et construire du mobilier urbain avec les habitants ;
- travail partagé sur les usages : animations ludiques pour ouvrir le débat aux jeunes sur des thématiques globales telles que la propreté et la biodiversité, appel à projets à destination des associations pour imaginer des actions temporaires sur les nouveaux usages.

Ces actions ont fait l'objet d'un retour auprès de l'ensemble des habitants grâce à la réalisation d'un ouvrage et d'une vidéo.

Annexe 7. Mise en œuvre de la mixité sociale au niveau communal / l'approche réglementaire (article 55 loi SRU)

Retour d'expérience sur l'application de la Loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU, 2000)

Quelques chiffres sur le dispositif SRU au niveau national en 2013 : sur les 1 872 communes potentiellement concernées par le dispositif SRU sur un peu plus de 36 000 en France :

- 1 022 communes ont été soumises à l'article 55 (dont 56 en outre-mer), soit 55 % ;
- 779 communes ont été soumises à prélèvement (dont 26 en outre-mer) ;
- 30,9 M€ de prélèvements nets totaux ont été opérés.

Le dispositif « article 55 » de la loi SRU

L'article 55 de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) du 13 décembre 2000 vise à promouvoir la mixité sociale, élément essentiel de la politique du logement en France, sur l'ensemble du territoire urbanisé. Il participe ainsi aux outils mis en œuvre par la puissance publique pour répondre de manière équilibrée aux besoins en logement des citoyens, en particulier des plus fragiles, que la crise économique frappe le plus durement.

Le dispositif SRU a donc défini un seuil minimal de 20 %, porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, de logements sociaux à atteindre par rapport aux résidences principales pour les communes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3 500 habitants en province appartenant à des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Les communes déficitaires sont alors soumises à des obligations triennales de rattrapage en matière de logements sociaux (calculée de telle sorte que l'objectif légal puisse être atteint en 2025) et à une contribution financière annuelle (prélèvement), à la base proportionnelle au déficit en logement social, mais qui peut être majorée (quintuplée) en cas de non réalisation des obligations triennales, après analyse locale des raisons de cette non-réalisation.

Une enquête sur l'application de ces dispositions est effectuée annuellement auprès des services déconcentrés de l'Etat portant d'une part, sur les résultats des inventaires contradictoires des logements sociaux menés au 1er janvier de l'année « n-1 » entre l'Etat et les communes concernées, et d'autre part, sur les montants des prélèvements redevables par les communes déficitaires suite à cet inventaire, et effectués sur l'année « n ».

Le bilan d'application du dispositif « article 55 » de la loi SRU depuis sa création

Plus de dix ans après l'adoption de la loi SRU en 2000, l'application de son article 55 dans les communes concernées est un puissant outil pour la construction de logements sociaux. L'analyse des trois premières périodes triennales (2002-2004, 2005-2007, 2008-2010) ainsi que des inventaires et prélèvements depuis la mise en application de la loi, illustre en effet une prise de conscience progressive des communes sur la nécessité de développer le logement social avec la mise en place d'une politique volontariste répondant, à l'échelle nationale, aux objectifs prévus dans le cadre de la loi.

Cette prise de conscience se reflète dans la part de communes réalisant leurs objectifs de rattrapage de production de logements locatifs sociaux qui n'a cessé de croître depuis 2002 pour atteindre 63 % au dernier bilan triennal disponible[22].

	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Nombre de communes soumises au bilan :	728	730	977
Nombre de communes ayant atteint leur objectif :	359	405	613
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif :	369	325	364
Taux de communes ayant atteint leur objectif :	49%	55%	63%
Objectif-logements	61 965	61 767	79 567
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537
Taux de réalisation	141%	154%	164%
Nombre de constat de carence	140	239	197

L'engagement des communes se traduit également par le niveau de production de logements sociaux qui, de 87 000 sur 2002-2004, est passé à plus de 130 000 sur la période 2008-2010. Ainsi, depuis 2002, ce sont plus de 310 000 logements qui ont pu être financés sur ces communes.

En outre, le montant des prélèvements opérés sur les communes n'a cessé de diminuer depuis 2002. Cette baisse s'explique par le choix des communes d'investir dans les dépenses pouvant venir en déduction des prélèvements. Ainsi, l'article 55 de la loi SRU, par le mécanisme du prélèvement et la possibilité de déduire certaines dépenses de ce prélèvement, conduit les communes à engager des dépenses en faveur du développement de l'offre locative sociale et de fait à se donner les moyens d'atteindre le taux légal de logements sociaux.

La loi SRU a donc globalement joué son rôle d'incitation des communes à engager des actions en faveur de la mixité sociale. Néanmoins, la part des logements sociaux sur les communes soumises à l'article 55 de ladite loi est restée relativement stable depuis 2001 puisqu'elle n'a augmenté que d'un point pour atteindre 14 % au 1er janvier 2012.

Une des explications est l'augmentation parallèle des résidences principales qui vient diminuer la progression de la part des logements sociaux dans le parc de logements malgré les efforts engagés par les communes. De plus, si l'effort, à l'échelle nationale, des communes pour construire plus de logements sociaux est certain, l'effort de production reste hétérogène suivant les communes, certaines d'entre elles ne respectant pas les objectifs de rattrapage que leur assigne la loi.

---

[22] Les données sur le bilan triennal 2011-2013 ne sont pas encore disponibles.

C'est pour lutter contre cette hétérogénéité et inciter les communes insuffisamment mobilisées à garantir la mixité sociale à leur échelle, que la loi du 18 janvier 2013 a fixé une échéance (2025) à l'atteinte des objectifs minimaux en matière de logement social, renforcé les obligations de production de logement locatif social (taux légal de logements sociaux porté de 20 % à 25 % des résidences principales, portant l'objectif annuel de rattrapage sur les communes SRU de 22 000 à 62 000 logements sociaux) et durci les conditions de majoration des prélèvements des communes en état de carence qui ne respectent pas leurs objectifs de rattrapage triennaux.

Par ailleurs, l'effort de mixité sociale étant d'autant plus important pour les ménages les plus en difficultés et qui ne trouvent pas à se loger dans les logements sociaux ayant les plafonds de loyers les plus élevés, le dispositif SRU contraint désormais les communes ne respectant pas leurs objectifs de rattrapage à prévoir dans toutes les opérations de taille significative, une part de logements locatifs sociaux à destination des personnes les plus en difficultés.

Annexe 8. Planification territoriale et programmation en matière d'habitat

Retour d'expérience sur les Programmes locaux de l'habitat (PLH)

Le PLH : outil d'une politique du logement qui s'appuie sur les intercommunalités

Pour la mise en œuvre effective de la programmation de la construction des logements sur le territoire, l'Etat français entend impliquer et s'appuyer sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont le rôle en tant que « chef de file » en matière d'habitat a progressivement été renforcé.

Issu d'expérimentation locale, le programme local de l'habitat (PLH) a été introduit par la loi relative à la répartition des compétences du 7 janvier 1983, en tant que document d'études facultatif devant permettre à la fois aux collectivités locales de fixer de manière prévisionnelle pour 5 ans leurs priorités en matière d'habitat et de prendre l'initiative de leur mise en œuvre ainsi que de proposer un point de vue local aux services de l'Etat dans l'exercice de la programmation des aides à la pierre, déconcentrée à l'échelle départementale.

Le PLH s'est depuis progressivement imposé comme le document stratégique de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, et le législateur a considérablement renforcé sa portée juridique et institutionnelle afin d'en faire un dispositif créateur de droits et de devoirs, mais sans être juridiquement prescriptif, qui couvrait en 2013 68 % de la population française (soit 45 millions d'habitants), et concernait 26 % des communes. Le nombre de PLH (660 au 1er janvier 2014) est ainsi en augmentation continue, selon une tendance qui a conduit à multiplier par trois en moins de dix années le nombre de PLH sur le territoire.

Toutefois, même si les chiffres démontrent largement que les collectivités se sont appropriées le processus d'élaboration du PLH et le contenu du document, les obligations légales ne sont aujourd'hui pas toutes satisfaites par un certain nombre des EPCI et communes qui légalement devraient établir un PLH (communautés urbaines ou d'agglomération, métropoles, communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants avec une ville de plus de 10 000 habitants, communes isolées de plus de 20 000 habitants compétentes en matière d'habitat). Pour autant il n'existe aucune sanction si cette obligation n'est pas respectée.

Le PLH en tant qu'expression d'un projet territorial

Pour les collectivités territoriales, l'habitat reste un facteur clé du développement local au même titre que l'urbanisme et les déplacements, et le PLH exprime la stratégie politique de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'habitat sur les 6 années à venir, en constituant un outil précieux d'aide à la décision.

A cet effet, la démarche PLH impose des choix de développement dans le cadre duquel les collectivités territoriales évaluent les besoins en logement et en hébergement des ménages installés au sein de l'agglomération (ou du bassin de vie) en fonction du contexte local, notamment de l'évolution démographique et économique, des parcours résidentiels et du fonctionnement des marchés locaux, et bâtissent en réponse aux problématiques observées un programme « annualisé » couvrant les 6 années du document, une typologie des logements à construire (locatifs sociaux ou intermédiaires, accession sociale, ...) ainsi que la territorialisation des objectifs et des actions, qui décline par commune le nombre et les types de logements à construire, les moyens mobilisés pour atteindre ces objectifs, ainsi que l'échéancier prévisionnel de leurs réalisations. Le choix des outils, actions et opérations et de leur combinaisons est donc laissé à l'appréciation des collectivités porteuses.

Au-delà, cette démarche PLH permet aux collectivités qui les mettent en œuvre de :

- coordonner les acteurs et les projets sur le territoire, en structurant le débat local et en articulant les politiques sectorielles, notamment en direction de populations particulières (jeunes, personnes âgées et handicapées, gens du voyage...) et pour prendre en compte d'autres dimensions du développement territorial ;
- contractualiser les objectifs et les conditions de leur mise en œuvre, d'une part avec l'État (au travers de la signature des conventions de délégation des compétences de l'Etat aux intercommunalités en matière d'habitat et d'hébergement -cf. *infra*-, fixation des objectifs SRU -cf. fiche *ad hoc*- sur le périmètre du PLH), et d'autre part avec les bailleurs sociaux (définition du zonage donnant lieu ou pas au supplément de loyer pour les ménages les plus favorisés au sein du parc social, prise en compte des objectifs du PLH dans les conventions d'utilité sociale signées entre Etat et bailleurs).

Le PLH, document d'orientation et de programmation de la politique de l'habitat sur le périmètre communautaire est le support et conditionne la conclusion des conventions de délégation des compétences de l'Etat aux intercommunalités en matière de logement et d'hébergement, et notamment en matière d'attribution des aides à la pierre, la volonté du Gouvernement étant, au travers notamment des dispositions législatives récentes, de donner toujours plus de responsabilités aux EPCI volontaires porteurs d'une politique locale de l'habitat ambitieuse et répondant aux besoins des territoires.

En pratique, au 1er janvier 2013, 14 % des EPCI (soit 83) ayant élaboré un PLH ont opté pour la prise de délégation de compétences. Ce sont, en grande majorité, les EPCI les plus peuplés. Ainsi les délégations de compétence couvrent 55 % de la programmation du logement locatif social et plus de 45 % des aides de l'Agence nationale de l'habitat en faveur du parc privé.

Si le code de la construction et de l'habitation fixe le cadre général de réalisation du PLH et de son suivi, de son évaluation (tous les 3 ans) et de son bilan (à l'échéance de 6 ans), des adaptations de son contenu aux contextes locaux sont nécessaires pour aboutir à un document opérationnel.

Le PLH, un document de programmation nécessairement cohérent avec les documents de planification

Contrairement aux documents d'urbanisme, le PLH n'est pas un document opposable au tiers. Il reste un document de programmation. Il existe donc un réel enjeu de cohérence de ses dispositions avec, en particulier le plan local de l'urbanisme (PLU) qui, lui, opposable au tiers, prévoit les leviers opérationnels pour que les collectivités accompagnent leur politique de développement d'offre et ainsi répondent aux besoins de leur territoire.

Il importe donc, dans le rapport de compatibilité entre documents de programmation et de planification, que ces leviers soient les plus adaptés à l'atteinte des objectifs programmés : délimitation de secteurs de mixité sociale, définition d'emplacements réservés pour des programmes de logements locatifs sociaux, etc...

Les récentes lois (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, loi « Grenelle 2 » en 10 juillet 2012 et loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014) ont cherché à rapprocher de plus en plus les PLH et des PLU au travers la promotion du PLU intercommunal, pour que les objectifs des PLH soient traduits de manière plus cohérente dans les documents d'urbanisme, grâce au portage par la même entité, l'EPCI, mieux à même d'avoir une vue globale du fonctionnement du marché du logement et de promouvoir la mixité sociale au niveau du bassin de vie.

Annexe 9. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	*Signification*
ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des territoires
ADEME	Agence pour la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence française de développement
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR)
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
ANAH	Agence nationale pour l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AU	Aire urbaine
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEREMA	Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
COP	Conférence des parties (*Conference of parties)*
DALO	Droit au logement opposable
DOM	Départements d'outre-mer
DPU	Droit de préemption urbain
EH	Équivalent habitant
EPARECA	Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Etablissment public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
FFSU	Forum français pour la sécurité urbaine
GES	Gaz à effet de serre
ICLEI	Conseil international pour les initiatives écologiques locales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LHI	Lutte contre l'habitat indigne
LOTI	Loi d'orientation sur les transports intérieurs
MAPAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Acronyme	*Signification*
PAEN	Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PAPI	Programmes d'action et de prévention des inondations
PCET	Plan climat énergie territorial
PDU	Plan de déplacement urbain
PFVT	Partenariat français villes et territoires
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNLCC	Plan national de lutte contre le changement climatique
POPE	Programme et orientation politique énergétique
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PUCA	Plan urbanisme, construction, architecture
RFSC	Référentiel pour les villes durables européennes
RUP	Région ultrapériphérique
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCHAPI	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SPC	Service de prévention des crues
SRCE	Schémas régionaux de cohérence écologique
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
TSE	Taxe spéciale d'équipement
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZAP	Zone agricole protégée
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible