

la

France

à



Préparation de la session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations-Unies devant être consacrée, en juin 2001, à l'examen et à l'évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du « programme pour l'Habitat »

RAPPORT NATIONAL

Premier bilan des progrès accomplis par rapport aux engagements et aux stratégies du « plan mondial d'action » adopté à Istanbul en juin 1996 par la conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II – Sommet mondial des villes)

Version définitive – avril 2001

Mission de coordination des contributions françaises au suivi du sommet mondial des villes (Habitat II)

38 rue Liancourt 75 014 Paris - Tél : 33 1 40 64 49 40 - Fax : 33 1 40 64 49 43 - e-mail : cgpc.habitat2@free.fr

Avant-Propos

Le présent rapport a pour objet de dresser un premier bilan de ce qui a été entrepris, en France, pour mettre en oeuvre les recommandations du « Plan mondial d'action » adopté à Istanbul, en Juin 1996, par la Conférence des Nations-Unies sur les Etablissements Humains, « Habitat II ».

*

* *

Ce Sommet mondial sur l'avenir des villes s'est inscrit dans la lignée des Sommets mondiaux sur les enjeux majeurs du développement initiés par les Nations-Unies depuis 1992 : Sommet de la Terre (Rio), Sommet de la Population (Le Caire), Sommet des Droits de l'Homme (Vienne), Sommet du développement social (Copenhague), Sommet des Femmes (Pékin). Il a permis de faire prendre conscience de l'importance des enjeux liés au mouvement d'urbanisation, de dégager des objectifs communs sur deux thèmes essentiels : un logement convenable pour tous, le développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé. Il a, pour la première fois dans un sommet de cette nature, donné une place de choix aux collectivités locales dont les différentes associations internationales se sont regroupées, à cette occasion dans une coordination issue de l'assemblée mondiale des villes et autorités locales. Le Plan mondial d'action adopté à Istanbul (dit « Programme pour l'Habitat » ou « Agenda Habitat »), édicte un certain nombre de recommandations à mettre en oeuvre notamment dans les domaines de l'urbanisation, du logement (y compris dans sa filière production), du rôle des institutions, notamment la reconnaissance du rôle primordial des autorités et de la démocratie locales, de l'échange de savoir-faire et du transfert de technologies.

Lors de sa seizième session (Nairobi, 24 avril - 7 mai 1997), la commission des Nations-Unies pour les établissements humains qui est en charge du suivi de cette conférence a proposé qu'une session spéciale de l'assemblée générale de l'ONU soit consacrée au bilan de « Habitat II », cinq ans après, dans le même esprit que les sessions spéciales récemment consacrées au bilan des autres sommets mondiaux. L'Assemblée Générale de l'ONU, réunie à l'automne 1997 en session ordinaire, a validé cette proposition et a chargé le Centre des Nations-Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) de Nairobi d'organiser le travail d'évaluation et de suivi.

Au cours de sa 53ème session, l'Assemblée Générale des Nations-Unies, en octobre 1998, a recommandé que les partenaires des gouvernements (autorités locales, ONG, professionnels et chercheurs, secteur privé) soient associés à la préparation de la session spéciale de 2001, dans les mêmes conditions que lors de la préparation de « Habitat II ». Les gouvernements ont été encouragés à réactiver le dispositif partenarial mis en place pour la préparation du sommet d'Istanbul.

Les travaux préparatoires à cette session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations-Unies qui doit procéder, en juin 2001, à l'évaluation d'ensemble de la mise en oeuvre du « Plan mondial d'action » adopté à Istanbul, se développent simultanément à trois niveaux. A l'échelon mondial, un Comité préparatoire rassemblant tous les Etats membres des Nations-Unies s'est réuni une première fois à Nairobi en mai 2000, et tiendra une seconde réunion en février 2001. A l'échelle des grandes régions continentales, des

bilans synthétiques ont été établis à l'issue de réunions d'étape internationales organisées en liaison avec les Commissions Economiques régionales des Nations-Unies entre septembre et novembre 2 000, respectivement à Genève, Manama –Bahrein, Yangzhou, Santiago du Chili et Addis-Abeba. Au niveau national, enfin, chaque Etat membre des Nations-Unies a été invité à préparer un rapport sur la mise en oeuvre du « Plan mondial d'action », qui doit refléter les vues du Gouvernement ainsi que celles de ses partenaires.

Ce « Plan mondial d'action » précisait, en effet : *« les gouvernements sont responsables au premier chef de la mise en oeuvre du programme pour l'Habitat (§ 213) Des plans nationaux et/ou d'autres initiatives et programmes nationaux pertinents visant à permettre d'atteindre les objectifs d'un logement convenable pour tous et d'un développement durable des établissements humains, devront être établis ou renforcés, selon le cas, et leur application suivie et évaluée par les gouvernements, en coopération étroite avec leurs partenaires (§ 212) ».*

Lors du Sommet d'Istanbul, B. Boutros Ghali, alors Secrétaire Général des Nations-Unies, n'avait pas manqué de faire observer que *« ce sera au fil des années que l'on pourra mesurer vraiment le succès de Habitat II, en fonction de ce que les participants feront pour tenir leurs propres engagements ».*

*

* *

La structure du présent rapport tient le plus grand compte du « format universel » (en 20 item-clés organisés en 6 chapitres) que le centre des Nations-Unies pour les Etablissements Humains a recommandé à tous les pays membres d'adopter pour la présentation de leur rapport national d'étape.

Il s'en écarte cependant quelquefois, soit pour mettre l'accent sur d'autres lignes d'action, du fait de leur importance pour notre pays, soit pour opérer d'autres regroupements, mieux adaptés à la situation française.

*

* *

Etabli par Georges Cavallier, coordonnateur national, et Evelyne Hardy, ce document a été, dans une première version, mis en circulation le 4 août 2 000 auprès des membres du dispositif inter-partenaires constitué, dans notre pays, pour préparer le Sommet mondial des villes et en assurer le suivi. Le texte a été actualisé par leurs soins le 30 novembre puis le 29 décembre 2 000, à l'issue de larges consultations conduites au sein de ce dispositif. Remis le 22 janvier aux quatre ministres maîtres d'ouvrage -le ministre des Affaires Etrangères, le ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, le ministre délégué à la Ville- le présent rapport, à l'issue d'une ultime révision et augmenté d'une introduction, a été définitivement approuvé pour constituer la contribution française au premier bilan du « plan mondial d'action » adopté à Istanbul.

Introduction

En juin prochain, à New York, la communauté internationale va dresser, cinq ans après, un premier bilan de la Conférence des Nations-Unies sur les établissements humains, « Habitat II », tenue à Istanbul en juin 1996.

Très urbanisée, transformée en profondeur par quarante années de croissance urbaine ininterrompue, particulièrement sensible aux deux grands thèmes débattus -un logement convenable pour tous et le développement durable des établissements humains- la France s'est fortement mobilisée pour le succès de ce Sommet. Elle a souscrit sans réserve à ses conclusions et adhère pleinement au plan mondial d'action qui en est résulté. Conscient de l'importance des enjeux liés au mouvement d'urbanisation, déterminé à maîtriser les risques qu'il comporte et à favoriser les chances qu'il offre, le gouvernement français s'attache à promouvoir le rôle d'entraînement que jouent les villes, au cœur des dynamiques économiques, sociales et culturelles, sur l'ensemble du territoire national.

C'est dans cette perspective qu'il a entrepris, depuis 1997, de renouveler en profondeur la politique du logement et les politiques urbaines, avec pour objectifs fondamentaux la solidarité sociale et territoriale, la mixité urbaine, le développement durable et l'amélioration de la gouvernance des agglomérations. Il a mobilisé, à cet effet, des moyens considérablement accrus. Il a fait adopter plusieurs lois essentielles renouvelant le cadre institutionnel de l'intercommunalité et faisant converger, sur les territoires urbains, les politiques thématiques.

Cette action de longue haleine commence à porter ses fruits. Des avancées significatives peuvent être d'ores et déjà enregistrées à l'appui des engagements pris à Istanbul.

L'objectif de solidarité s'est traduit notamment par l'affirmation législative du droit à un logement décent, par le renforcement de la lutte contre l'insalubrité, par l'approfondissement des dispositifs d'appui au logement des plus défavorisés, par une très forte amélioration de la solvabilité des ménages.

Ce même objectif de solidarité a également inspiré une relance ambitieuse de la politique de la ville. Les moyens consacrés à la requalification des quartiers en difficulté et à la réinsertion de leurs habitants ont été considérablement renforcés, avec la volonté de faire en sorte qu'ils bénéficient, comme l'ensemble de la population française, du retour de la croissance économique.

L'objectif de mixité urbaine et sociale commande la politique nationale du logement qui s'efforce de promouvoir une offre diversifiée et répartie de façon plus harmonieuse, dans sa diversité, sur l'ensemble du territoire urbain. C'est à ce titre que la loi « solidarité et renouvellement urbains » est venue fixer des objectifs de réalisation de logements sociaux aux communes qui en sont dépourvues. Ce même objectif de mixité urbaine et sociale appelle un important effort de diversification des fonctions des différents quartiers de nos villes et d'amélioration du cadre de vie des quartiers populaires.

L'enjeu du développement durable a incité le gouvernement à engager une profonde réforme de la planification territoriale et urbaine, qui s'appuie désormais sur de nouveaux outils stratégiques, conçus à bonne échelle, coordonnant plus efficacement les politiques sectorielles, tenant mieux compte des réalités et des attentes locales.

Le développement durable des agglomérations passe aussi par une amélioration de la gouvernance urbaine. Là encore, les réformes engagées et les mesures prises depuis 1997 ont débouché sur des résultats significatifs. Dans le prolongement des lois de décentralisation des années 80, le cadre institutionnel et juridique de l'intercommunalité a été profondément réformé, pour l'adapter à la réalité de l'évolution des agglomérations

urbaines. Les nouvelles structures intercommunales ont rencontré auprès des élus locaux un succès très net. On compte désormais, dans notre pays, 104 grands regroupements intercommunaux (communautés urbaines ou communautés d'agglomération), comptant près de 1800 communes et presque 18 millions d'habitants.

Autre moyen de progresser dans la voie d'une bonne gouvernance urbaine : donner un nouvel élan à la contractualisation entre l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires, qui permet de conjuguer leurs efforts respectifs au service de projets communs. C'est ainsi qu'à la nouvelle génération de contrats Etat-Région et de contrats de ville, s'ajouteront, d'ici 2003, des contrats pluriannuels d'agglomération et de pays.

Le vaste chantier que constitue la modernisation de l'action de l'Etat et plus globalement des politiques publiques, pour les adapter à la réalité des territoires, notamment dans les zones urbaines, continue à se développer et va maintenant progresser en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité.

Enfin, parce que la ville est le lieu privilégié de la démocratie et de la citoyenneté, des efforts importants ont été engagés pour conforter les moyens de la démocratie participative, sans remettre aucunement en cause la démocratie représentative. De nouvelles dispositions législatives devraient permettre, dans les prochains mois, de renforcer encore la démocratie locale, en confortant notamment l'association des citoyens aux décisions locales.

Sans en dresser un tableau exhaustif, le présent rapport présente un bilan significatif des progrès ainsi accomplis dans le sens des recommandations du Sommet d'Istanbul. Il montre que, dans notre pays, le gouvernement et les autorités locales ont su prendre la juste mesure des réalités urbaines d'aujourd'hui pour mieux relever les défis de demain.

Rapport sur les conditions de mise en oeuvre du « Plan mondial d'action » adopté à Istanbul

Le présent document constitue une synthèse rapide des progrès accomplis, en France, depuis 1996, en regard des engagements pris à Istanbul et des recommandations adoptées, lors du Sommet mondial des villes, par la communauté internationale.

Il présente successivement :

- une vue panoramique globale des évolutions constatées et des changements institutionnels et structurels, extrêmement substantiels, intervenus depuis quatre ans, dans notre pays, dans le domaine des politiques urbaines (chapitre I).

- un bilan sommaire des mesures prises et des améliorations en résultant, dans le sens des recommandations du « Plan mondial d'action » relatives à l'objectif « un logement convenable pour tous » (chapitre II).

- les principales mesures mises en oeuvre à l'appui du second grand objectif de « Habitat II » : « le développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé » (chapitre III).

- les réformes intervenues en matière de coopération internationale et d'aide au développement (chapitre IV).

- les attentes de la France à l'égard de la session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations-Unies de juin 2001 (chapitre V).

I - Depuis Habitat II, des avancées conceptuelles et organisationnelles majeures sont intervenues en France en matière de politique urbaine.

Les cinq années qui nous séparent du Sommet mondial des villes ont été particulièrement fertiles en événements importants pour la politique urbaine dans notre pays. La prise de conscience de l'ampleur et de l'acuité des enjeux liés à l'avenir des villes (du triple point de vue de la capacité de développement économique, du maintien de la cohésion sociale et de la préservation des équilibres écologiques) a partout sensiblement progressé. De nouvelles problématiques pour l'action ont émergé, tant au niveau national qu'à l'échelon des communes et de leurs groupements qui détiennent en France, depuis les lois de décentralisation de la décennie 80, l'essentiel des prérogatives en matière d'urbanisme et de gestion urbaine. A tous les échelons territoriaux, de nombreuses avancées significatives ont été enregistrées dans le sens des recommandations du « Plan mondial d'action » adopté à Istanbul, et plusieurs chantiers intéressants, voire exemplaires ont été simultanément ouverts ou conduits à terme. En particulier, pour répondre aux nouvelles préoccupations de la politique urbaine et aux impératifs du développement durable, un effort considérable de renouvellement de la législation en vigueur - que le Premier ministre a qualifié de « véritable entreprise majeure de modernisation de la France » - a été mené à bien en un temps record.

1 - 1 Quatre facteurs ont facilité cette prise de conscience.

1 - 1.1 En montrant clairement que les villes sont, dans chacun de nos pays comme à l'échelle planétaire, la porte d'entrée incontournable de notre avenir, « Habitat II » a marqué les esprits. Le retentissement de ce sommet a hâté la reconnaissance des effets du mouvement mondial d'urbanisation. Les décideurs publics, à tous les niveaux, ont maintenant compris que la plupart des questions économiques, sociales et environnementales qui conditionnent le développement durable, impliquent une meilleure maîtrise collective du devenir des agglomérations urbaines. Ils sont convaincus que, sans remettre en cause le jeu du marché¹ et la liberté de choix des citoyens, ils ont une responsabilité majeure et spécifique : veiller à une gestion cohérente, coordonnée, démocratique des agglomérations urbaines et piloter leur développement. La nécessité de considérer la ville comme un objet prioritaire de l'action publique fait pratiquement, désormais, l'unanimité.

I - 1.2 Les résultats du recensement général de la population française effectué en 1999 (le dernier datait de 1990) ont confirmé cette nécessité. Ils montrent que le mouvement d'urbanisation se poursuit, que la progression démographique est particulièrement sensible dans les grandes métropoles régionales, que les villes-centres ont retrouvé le chemin de la croissance et que quatre français sur cinq vivent désormais au sein des aires urbaines. Mais ils révèlent aussi que les périphéries lointaines des agglomérations sont de plus en plus atteintes par l'urbanisation² et qu'un citoyen sur quatre vit aujourd'hui dans ces franges périurbaines, aux limites de la ville et de la campagne, que les géographes et les statisticiens ont du mal à définir et qui couvrent maintenant 10 % du territoire national. Dans le même temps, les quartiers en difficulté qui concentrent des

¹ Dans le cadre des règles limitatives fixées par les pouvoirs publics, dont l'intervention reste par ailleurs nécessaire pour corriger les imperfections du marché, notamment en faveur des personnes qui connaissent des difficultés particulières.

² Même si ce phénomène de péri-urbanisation a eu tendance à se ralentir dans les années quatre-vingt dix par rapport aux années quatre-vingt.

populations confrontées à des problèmes économiques et sociaux majeurs et qui sont constitués en majorité de grands ensembles d'habitat social situés en périphérie des agglomérations, ont vu leur population diminuer.

I - 1.3 Plusieurs échéances calendaires intervenues en 1999 ont obligé les décideurs publics, à tous niveaux, à dresser des bilans et à arrêter de nouvelles stratégies. C'est ainsi que les contrats pluriannuels passés en 1994 entre l'Etat et les régions d'une part, entre l'Etat et les villes d'autre part, sont, les uns et les autres, venus à terme en fin d'année. Les nouveaux contrats qui leur font suite et sont entrés en vigueur en l'an 2 000. Leur durée d'exécution sera de sept ans et coïncide avec celle retenue pour la mise en oeuvre de la nouvelle génération des fonds structurels européens. Leur préparation a été évidemment l'occasion d'une réflexion approfondie sur la question urbaine.

I-1.4 La prise de conscience de l'importance des enjeux liés à l'avenir des villes se nourrit aussi des constats, plus ou moins préoccupants, qu'opèrent les responsables des politiques urbaines. C'est ainsi par exemple que, malgré les efforts entrepris, la pollution atmosphérique née de la circulation automobile urbaine pose des problèmes de plus en plus préoccupants. L'étalement périphérique des agglomérations se poursuit (la distance domicile-travail a doublé dans les quinze dernières années et la surface urbanisée a été multipliée par trois pendant que la population urbaine doublait). La couronne périphérique émiettée pèse déjà, en moyenne, la moitié de la ville agglomérée et pourrait, d'ici vingt ou trente ans, peser autant qu'elle. En dépit des mesures prises pour limiter leur développement incontrôlé, les « entrées de villes » n'offrent, le plus souvent, qu'un paysage urbain défiguré. Le plus souvent anarchique, cette urbanisation en tâche d'huile s'accompagne d'une dispersion excessive qui renchérit les coûts collectifs, allonge les temps contraints, accroît la consommation d'énergie, ce qui va directement à l'encontre des préoccupations de développement durable auxquelles les français sont de plus en plus sensibles.

Autre souci d'importance : la lutte contre les exclusions semble, malgré une offensive en règle, marquer le pas, tandis que les handicaps cumulés dont souffrent de nombreux quartiers sensibles et leurs habitants perdurent et ne se résorbent guère, en dépit de la vigoureuse politique de développement social urbain que conduit, depuis une vingtaine d'années, le gouvernement français. Le retour de la croissance et la reprise économique rendent la persistance de ces inégalités de moins en moins supportable, tout en ouvrant de nouvelles perspectives à la lutte contre les exclusions.

L'évolution des valeurs sociales de référence (émergence des valeurs d'environnement, irruption du contentieux dans les rapports sociaux, crise de la citoyenneté, diversification du corps social, forte présence des jeunes issus de l'immigration, etc...) fait sentir, plus vivement encore, les limites de l'action des pouvoirs publics dont les bénéficiaires sont nombreux à considérer qu'elle reste, en dépit des progrès réalisés, très parcellisée et trop souvent bureaucratique.

1 - 2 A travers un dispositif législatif profondément renouvelé émergent six grandes problématiques pour l'action.

1 - 2.1 Une coordination renforcée des politiques urbaines à l'échelon central

L'efficacité des politiques urbaines appelle leur mise en cohérence et, d'abord, un effort accru de coordination au sein même du gouvernement et de l'administration centrale. Le gouvernement français comporte, depuis une dizaine d'années, un ministre de la Ville, qui est un ministre de plein exercice, responsable de la politique nationale de solidarité urbaine. Il est chargé de mettre en oeuvre les moyens spécifiques de revitalisation des quartiers en difficulté. Ces moyens d'intervention ont été significativement accrus ces dernières années. En outre, le ministre de la Ville anime et coordonne les actions que ses collègues, responsables de politiques sectorielles, conduisent à ce même titre.

Mais la coordination gouvernementale doit, au-delà, s'étendre à l'ensemble des politiques urbaines. C'est pourquoi le gouvernement actuel a mis en chantier, en juin dernier, un "programme gouvernemental pour la ville" recouvrant l'ensemble des politiques urbaines et mobilisant directement, chacun en ce qui le concerne, outre le ministre de la Ville, les ministres en charge de l'urbanisme, des transports, du logement, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'intérieur et de la culture. En étroite liaison avec ces ministres, le ministre chargé de la recherche a initié un important programme de recherches interdisciplinaires sur la ville.

C'est dans le cadre de cette coordination renforcée qu'ont été élaborés les textes législatifs, et notamment la loi solidarité et renouvellement urbains (cf. III – 4.2) qui sont venus récemment renouveler profondément le contexte national des politiques urbaines.

Ce même souci de cohérence s'est concrétisé, par ailleurs, par des restructurations intervenues dans l'administration centrale : fusion de la Direction de l'Urbanisme et de la Direction de l'Habitat au sein du ministère de l'Équipement, fusion de la Direction du Patrimoine et de la Direction de l'Architecture au sein du ministère de la Culture, création du Groupe central des grandes opérations d'urbanisme, chargé de la coordination interministérielle pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt national, création d'une Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale au sein de l'administration centrale restructurée du ministère en charge de l'Environnement. Enfin, depuis le début de l'année, les responsables au plus haut niveau des administrations de l'Etat central qui interviennent dans la politique urbaine, y compris les deux délégations interministérielles permanentes (la délégation interministérielle à la ville et la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire), se réunissent périodiquement dans une instance de concertation, indépendamment de toute préoccupation d'arbitrage.

I - 2.2 Le renouvellement des approches territoriales : l'émergence des agglomérations et des pays.

La ville a changé d'échelle. C'est aujourd'hui l'agglomération élargie, distendue, fragmentée, discontinue, hétérogène qui constitue la ville. Le citoyen a lui aussi changé. Il est devenu mobile, il vit de plus en plus à l'échelle intercommunale. C'est un citoyen

consommateur, un citoyen « zappeur », qui, comme l'ont toujours fait les entreprises, met désormais en concurrence les équipements et les territoires.

Les politiques urbaines doivent désormais prendre en compte cette remise en cause radicale des échelles territoriales. Elles doivent être systématiquement conçues et portées au niveau de l'agglomération tout entière, même lorsqu'elles ont comme point d'application privilégié une partie de celle-ci. C'est ainsi, par exemple, que la politique nationale de développement social urbain, qui vise à réinsérer les quartiers en difficulté dans la ville et leurs habitants dans la société locale, ne peut se contenter d'intervenir dans ces seuls sites sensibles. Pour être efficace, elle doit aussi, et impérativement, prendre en compte l'ensemble des relations de ces quartiers avec le reste de l'agglomération. C'est de, toute évidence, à cette échelle que doivent se lire et s'analyser les interdépendances entre développement et solidarité³.

Dans l'espace à dominante rurale émerge, de même, un niveau privilégié de partenariat facilitant la coordination des initiatives en faveur du développement local : le « pays ». Territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, le « pays » fédère des collectivités que rapprochent de fortes interdépendances socio-économiques, une identité patrimoniale, une solidarité d'usage en matière d'équipements et de services publics. Il se fonde sur le volontariat local et s'organise dans une logique de mission et d'action collective.

I - 2.3 La démarche de projet

C'est désormais le "projet", c'est à dire la capacité de mobilisation collective des acteurs qui vivent sur un territoire, qui fait la substance et la force de ce territoire. Le développement efficace et équilibré de toute agglomération passe donc par la construction volontariste d'un projet stratégique mettant en cohérence et en synergie les initiatives qui peuvent naître dans l'aire urbaine. Cette démarche d'élaboration progressive d'un cadre collectif d'action solidaire permet de dépasser une dimension purement gestionnaire de l'espace pour accéder à une production véritablement politique du territoire. Elle se veut à la fois :

- structurante pour l'aire urbaine, car elle construit véritablement le territoire en sortant si besoin est des limites institutionnelles, instaurant une coopération pragmatique et pédagogique entre élus et autres responsables locaux, en permettant l'articulation d'une pluralité d'acteurs porteurs de responsabilités et de droits.
- motrice pour la dynamique locale, en suscitant l'adhésion et l'attachement de la population et des acteurs économiques à une image visible et lisible de la ville, en restaurant un sentiment d'appartenance à la cité et de confiance en l'avenir.
- capable de donner une nouvelle efficacité à l'action publique, dont il ne s'agit pas seulement de coordonner et de mettre en cohérence les différentes composantes, mais bien d'opérer, à l'appui des objectifs poursuivis, une recomposition plus fondamentale de ses éléments, en remettant en cause, chaque fois que nécessaire, les modes d'intervention habituels.

³ C'est dans cette logique que la loi solidarité et renouvellement urbains impose une meilleure répartition des logements sociaux sur le territoire de chaque agglomération (cf. III – 4.2), pour faire avancer la mixité sociale.

Cette démarche de projet, qui vaut, bien entendu, pour les « pays » comme pour les agglomérations, doit permettre de mieux territorialiser les politiques sectorielles, dans une approche mieux concertée, résolument pluridisciplinaire et partenariale. Elle est propice à l'innovation, qui est devenue le véritable moteur du développement. Car ce qui fait aujourd'hui l'efficacité, c'est avant tout la capacité de saisir des opportunités et de mobiliser des initiatives. Les décideurs publics ne doivent plus se contenter de prendre les décisions les plus rationnelles, il leur appartient de prendre des décisions qui facilitent l'engagement du plus grand nombre possible d'acteurs locaux –et au premier chef les habitants eux-mêmes- dans le processus de développement de l'agglomération.

I - 2.4 Une relance et une réorientation de la planification stratégique territoriale

La montée en puissance des dynamiques locales et des démarches de projet appelle un renouveau de la planification territoriale qui doit devenir plus stratégique et répondre à de nouvelles ambitions : aménager le territoire au plus près des réalités locales et des attentes des citoyens, susciter le dynamisme et la coopération des territoires, intégrer les enjeux du développement durable, améliorer significativement le fonctionnement des services publics. C'est dans cette perspective que le cadre législatif de la planification territoriale a été très profondément remanié depuis 1999.

A l'échelle du territoire national, neuf schémas de services collectifs (cf III.4.1) ont été mis en chantier pour définir collectivement (en concertation étroite avec les collectivités territoriales) et articuler explicitement les grandes politiques sectorielles (enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports, énergie, espaces naturels et ruraux, sports) qui contribuent à la structuration du territoire. Constituant un cadre commun d'action adossé aux grandes priorités nationales, ces schémas de services collectifs permettront une mise en oeuvre sélective et différenciée de ces politiques à travers des démarches de planification conduites, par les élus responsables, à l'échelon départemental, régional, voire interrégional.

A l'échelle des agglomérations et des pays, la planification territoriale change également de nature et de portée grâce à la loi solidarité et renouvellement urbains (cf. III.4.2). Aux documents de planification qui jusqu'ici portaient essentiellement sur la destination générale des sols et avaient pour principal objectif d'organiser l'extension des villes dans une logique de zonages fonctionnels, vont maintenant se substituer de nouveaux documents de planification stratégique couvrant l'ensemble de l'agglomération et des zones périurbaines constituant un même bassin de vie. Exprimant le projet politique, ces documents fédéreront toutes les démarches de planification locale et mettront en cohérence les politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux.

A un niveau intermédiaire, à l'échelle de vastes aires urbanisées qui sont le lieu d'enjeux stratégiques pour l'Etat comme pour les collectivités locales et dont le développement durable implique le règlement préalable de conflits potentiels en matière d'organisation spatiale, alors même que ces difficultés ne peuvent être prises en compte, par nature, par les autres documents de planification, une démarche planificatrice spécifique est en cours d'expérimentation⁴, à l'initiative de l'Etat et en partenariat étroit avec les collectivités locales concernées. Elle devrait aboutir à la publication de « directives territoriales

⁴ aire métropolitaine lyonnaise, aire métropolitaine marseillaise, estuaire de la Loire, estuaire de la Seine, aire métropolitaine Nice-Côte-d'Azur, bassins miniers nord-lorrains, vallées des Alpes du Nord

d'aménagement » exprimant, cas par cas, des orientations spécifiques et des recommandations particulières destinées à guider l'action de l'ensemble des responsables, à tous niveaux, de l'aménagement de ces grands territoires.

I - 2.5 L'importance croissante de l'action publique locale.

A l'appui des deux grands objectifs du Sommet d'Istanbul, « un logement convenable pour tous » et « un développement urbain durable », l'action publique locale joue un rôle de plus en plus important et de mieux en mieux perçu par les français.

Au début des années 80, plusieurs lois de décentralisation ont opéré, dans notre pays, un profond renversement de perspective politique en faisant des communes, des départements et des régions des institutions majeures, libres et responsables. Vingt ans plus tard, des collectivités locales fortes et entreprenantes sont reconnues, à tous les niveaux, comme des acteurs prépondérants des politiques de la ville et de l'habitat.

Mais les acquis de la décentralisation ne peuvent suffire. La complexité croissante des tâches, la nécessité de mieux prendre en compte la diversité des situations, l'aspiration à davantage de démocratie de proximité poussent maintenant au renforcement de l'action publique locale et à l'amélioration de ses moyens.

Différentes initiatives ont été prises pour répondre à cette exigence. C'est ainsi qu'un contrat de croissance et de solidarité, intervenu en 1998 pour trois années, tend à garantir une croissance régulière des dotations financières globales de l'Etat aux collectivités locales.

En juillet 1999, le Parlement a voté une loi importante pour adapter le cadre institutionnel et juridique de l'intercommunalité à la réalité de l'évolution des agglomérations urbaines. La France, on le sait, compte plus de 36.000 communes -davantage que l'ensemble des autres pays de l'Union Européenne réunis⁵. Prenant acte de ce que l'intercommunalité, dont de multiples formules juridiques existaient pourtant, ne s'était pas suffisamment développée, ces dernières années, dans le milieu urbain et péri-urbain, là où elle est tout particulièrement nécessaire, cette loi (cf. III.5.1) est venue simplifier notablement les règles régissant la coopération intercommunale et créer un nouvel outil de coopération des structures urbaines, la communauté d'agglomération, qui rencontre déjà un étonnant succès. Au premier janvier 2 001, la France compte quatorze communautés urbaines et quatre vingt dix communautés d'agglomérations rassemblant au total six millions deux cent mille d'habitants pour les premières, et onze millions cinq cent mille pour les secondes.

Pour aller plus loin, le gouvernement a confié à une commission pluraliste, présidée par Pierre Mauroy, qui était Premier ministre lors de l'élaboration des lois de décentralisation, la mission de débattre des perspectives d'évolution des pouvoirs locaux. La commission vient de remettre son rapport (cf. III.5.1) formulant un ensemble de propositions propres à conforter l'action publique locale.

I - 2.6 La coproduction territorialisée des politiques publiques.

S'il entend promouvoir le libre exercice des responsabilités locales, l'Etat central reste évidemment le garant de l'unité nationale et de la cohésion sociale. C'est à ce titre que viennent d'être explicités dans la loi solidarité et renouvellement urbain (cf. III - 4.2), les

⁵ les 800 communes les plus peuplées rassemblent la moitié de la population nationale.

grands principes dont l'Etat entend répondre en matière de politique urbaine, comme la mixité sociale et territoriale, l'accès de tous aux services urbains, la prise en compte des exigences du développement durable.

Mais l'expérience a bien montré que, quelles que soient les obligations relatives de l'Etat et des collectivités territoriales, même en clarifiant leurs compétences respectives, la complexité intrinsèque des problèmes urbains, les responsabilités que continuent à exercer les pouvoirs publics supra-locaux, la réalité des interdépendances, posent, en toute hypothèse, la question de l'articulation des politiques et de la convergence des priorités nationales et des initiatives locales. Il est plus que jamais indispensable, pour assurer l'efficacité de l'action publique, de prévoir les moyens et les procédures propres à mieux conjuguer les efforts des différents niveaux de pouvoirs publics.

Les démarches contractuelles territoriales, qui permettent à l'Etat, aux autorités locales et à leurs partenaires d'organiser conjointement leurs politiques à moyen terme, et qui ont largement fait leurs preuves ces dernières années -pour autant que les signataires tiennent leurs engagements- constituent manifestement l'outil privilégié de cette synergie. C'est dans cette optique, qu'a été engagée, en améliorant les procédures pour tenir compte de leçons du passé, une nouvelle génération de contrats entre l'Etat et les régions pour la période 2000-2006, ainsi qu'entre l'Etat et les villes (pour améliorer la situation des quartiers en difficulté). L'ambition de ce processus s'est même largement accrue, puisqu'il a été décidé que, d'ici 2003, des contrats pluriannuels d'agglomération et de « pays », conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, pourront venir s'ajouter aux contrats Etat-Région et aux contrats de ville. D'autres dispositifs contractuels, à vocation plus spécialisée, comme les contrats locaux de sécurité et les contrats éducatifs locaux, permettent de faire converger les actions de l'Etat et des collectivités locales et viennent prendre place dans les contrats de portée plus générale dont ils constituent des volets particuliers.

Mais la contractualisation n'épuise pas le sujet. L'Etat et les collectivités locales, par le canal de leurs associations nationales, se doivent d'entretenir un dialogue permanent sur les politiques urbaines. Une première conférence nationale des villes, organisée à l'initiative des associations nationales d'élus urbains s'est tenue le 4 avril 2000, préfigurant ce que pourrait être une confrontation périodique à haut niveau, entre elles et le gouvernement, sur les objectifs des politiques urbaines.

C'est dans le même esprit que va maintenant voir le jour, à l'issue d'une réflexion collective approfondie, un « Institut des Villes » (cf. III 5 2), organisme partenarial ayant pour objet de capitaliser et de diffuser les connaissances et les savoir-faire ainsi que de les valoriser, en mobilisant l'intelligence partagée de tous les acteurs de la ville.

Car la coproduction des politiques urbaines n'appelle pas seulement la conjugaison des efforts des différents niveaux de pouvoirs publics. Elle implique aussi la mobilisation de tous les autres acteurs de la ville, responsables économiques et sociaux, professionnels, militants associatifs sans oublier les habitants eux-mêmes dont le gouvernement a entrepris d'encourager systématiquement la participation, notamment dans le cadre des différentes démarches contractuelles liant l'Etat aux collectivités territoriales.

II - La mise en oeuvre des recommandations du « Plan mondial d'action » en matière de logement

Depuis 1997, le gouvernement français, qui a fait de la politique du logement une ligne d'action prioritaire, a engagé un vaste train de réformes qui touchent à l'ensemble des composantes de l'offre, pour ouvrir l'éventail des choix individuels dans un cadre sécurisé.

II - 1 Conforter la sécurité d'occupation foncière et immobilière.

La sécurité d'occupation foncière et immobilière est assurée en France, de longue date, et garantie à tous ceux qui disposent d'un titre d'occupation régulier et de ressources suffisantes pour faire face aux charges qui en découlent. Afin d'éviter que des locataires de bonne foi, mais en situation financière et sociale difficile ne soient exposés au risque d'expulsion, la loi « lutte contre les exclusions » de 1998 (cf § III - 1.1) :

- 1 a amélioré la protection des personnes ayant leur résidence principale dans un hôtel meublé⁶. Ces locataires ont désormais droit à l'établissement d'un bail d'un an, renouvelable par tacite reconduction.

- 2 a mis en oeuvre une nouvelle logique préventive et sociale permettant, grâce à des délais ménagés dans la procédure d'expulsion, de conduire des enquêtes dès les premiers incidents de paiement et de trouver des solutions avant une éventuelle résiliation judiciaire du bail. Une aide peut être allouée aux ménages en difficulté pour leur permettre de faire face à leurs obligations financières et garantir les intérêts légitimes des propriétaires bailleurs. Si la résiliation forcée du bail ne peut être évitée, les pouvoirs publics sont tenus de rechercher une solution de relogement. Pour améliorer l'information et la coordination de tous les acteurs, des chartes de prévention des expulsions associant l'ensemble des partenaires concernés sont progressivement mises en place dans chaque département⁷. Désormais mieux informé, le juge peut se prononcer en toute connaissance de cause, et d'autant plus aisément que ses pouvoirs d'appréciation ont été accrus par la loi.

II - 2 Garantir et mettre en oeuvre le droit au logement.

En France, le droit au logement est inscrit dans la loi depuis plus de dix ans (loi du 6 juillet 1989). Un bilan de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre de ce droit a été publié en 1998, à l'occasion du vote la loi « lutte contre les exclusions », qui a réaffirmé ce droit et donné un nouvel élan à sa mise en oeuvre⁸.

Le vote de cette loi du 28 juillet 1998 a permis au Conseil Constitutionnel de confirmer sa position constante sur le fait que, dans notre pays, « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle ».

Les dispositifs en place ont ainsi été adaptés ou complétés pour en renforcer l'efficacité :

⁶ Cette disposition ne vaut que pour des hôtels meublés comportant plus de quatre logements. Les bailleurs louant moins de quatre logements meublés ainsi que les logements foyers et les hôtels sociaux échappent à cette obligation

⁷ Quarante six chartes départementales de prévention des expulsions ont été signées à l'été 2 000.

⁸ Un tiers des articles de la loi « lutte contre les exclusions » est consacré au logement.

- ◇ Le cadre, la portée, la durée et les conditions d'intervention des « plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) » ont été précisés⁹.
- ◇ Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL)¹⁰, créés en 1990 pour aider les personnes défavorisées à se maintenir dans leur logement ou à accéder à un nouveau logement, ainsi qu'à financer l'accompagnement social lié au logement, ont vu leurs moyens accrus (275 millions de francs en 1997, plus de 500 millions en 2 000) et leurs interventions recadrées afin d'éviter, notamment, les distorsions géographiques.
- ◇ Les conditions de financement des logements très sociaux ont été renforcées par la création, en 1998, du « prêt au logement aidé d'intégration (PLA-I) » qui permet des réponses adaptées aux besoins des ménages rencontrant des difficultés d'insertion.
- ◇ Les dispositifs locaux d'information et d'orientation des personnes mal logées ont été rendus plus performants.
- ◇ Les conditions d'attribution des logements sociaux ont été réformées. Des accords collectifs départementaux¹¹ sont négociés et des conférences intercommunales du logement mises peu à peu en place. Toute demande d'attribution d'un logement social doit faire désormais l'objet d'un numéro d'enregistrement départemental unique. Cette procédure doit garantir la transparence du processus d'attribution, permettre de mieux connaître l'état réel des besoins et d'informer plus précisément chaque demandeur sur le suivi de son dossier. L'entrée en vigueur effective de ce numéro unique devrait intervenir dans quelques mois, à l'issue d'une expérimentation en cours dans une dizaine de départements.
- ◇ Le rôle des acteurs associatifs agréés¹² qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière pour le compte de tiers et à destination de personnes défavorisées, a été conforté par l'instauration d'une aide nationale à la « médiation locative ».

D'importants efforts restent à accomplir pour que les effets de ces mesures atteignent le niveau espéré. En particulier, les difficultés d'accès au logement des célibataires à faible revenu restent préoccupantes.

II - 3 Agir en faveur de la mixité sociale.

En France, l'objectif de mixité sociale dans la ville est inscrit dans la loi depuis 1990. Mais les écarts de revenus se creusent et la tendance à la ségrégation urbaine perdure, voire s'aggrave. Donner une ampleur nouvelle à la lutte contre toutes les causes de l'évitement social est une nécessité politique qui, aujourd'hui, fait pratiquement consensus, notamment dans le rejet de formes d'habitat délibérément ségrégués et fermés.

⁹ Deux départements sur trois sont déjà dotés de tels plans.

¹⁰ Ces fonds ont permis d'aider, depuis leur création, plus d'un million et demi de ménages dont 500.000 depuis la loi « lutte contre les exclusions ».

¹¹ Cinq accords de ce type étaient signés fin 1999. Une bonne soixantaine le seront à la fin de cette année 2 000.

¹² Il peut s'agir d'associations, de centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, d'union d'économie sociale, ou d'autres organismes à but non lucratif.

Même si la mixité ne se joue pas que dans l'habitat¹³, les stratégies résidentielles gardent en la matière un rôle majeur. C'est pourquoi de nombreuses mesures ont été prises, depuis trois ans, pour soutenir la diversité de l'offre de logements et renforcer l'appui apporté aux familles les plus modestes, auxquelles le seul jeu du marché ne permet pas d'accéder à un logement dans de bonnes conditions.

II - 3.1 Soutenir l'offre de logements dans sa diversité.

II - 3.1.1 Relancer l'offre locative sociale.

Les bailleurs sociaux savent désormais produire du logement social de qualité, bien intégré à la ville (la taille moyenne des opérations dans le neuf est, aujourd'hui, de l'ordre de 30 logements, et leur architecture n'a rien à envier à celle des programmes privés) et apte à accueillir des populations diversifiées. Mais, en termes de quantité produite, la construction de logements sociaux marque le pas dans notre pays depuis quelques années, alors même que les besoins à satisfaire demeurent considérables. Plusieurs décisions importantes ont été prises pour que ce secteur d'activité, qui est au coeur de la lutte contre la ségrégation urbaine, retrouve son dynamisme :

- ◇ Les charges des organismes HLM ont été fortement allégées (au total de l'ordre de 2,5 milliards de francs par an), ce qui va leur permettre de retrouver de réelles marges de manœuvre pour améliorer le service rendu à leurs locataires, et de mettre en chantier de nouvelles opérations. En particulier, considéré comme un bien de première nécessité, le logement social bénéficie du taux de TVA à 5,5 % (au lieu de 20,6 %) pour la construction neuve (depuis octobre 1996) et pour la réhabilitation du parc existant (depuis octobre 1997).
- ◇ Depuis septembre 1999, a été mis en place un nouveau dispositif financier d'aide à la pierre, le « prêt locatif à usage social (PLUS) », qui devient le mécanisme de financement de base du logement social. Le PLUS a vocation à répondre à l'ensemble de la demande, dans toutes ses composantes, et à promouvoir la mixité sociale (les programmes financés par le PLUS devront accueillir au moins 30 % de locataires dont les revenus sont inférieurs à 60 % du plafond des ressources HLM et pourront aussi accueillir 10 % des locataires dont les revenus sont supérieurs de 20 % au plus de ce même plafond). Le PLUS rend ainsi le logement social accessible aux trois-quarts des ménages.
- ◇ Le PLUS se substitue aux anciens prêts locatifs aidés (PLA ordinaire et à loyer modéré), mais deux produits spécifiques, créés en 1998 et très fortement aidés, ont été maintenus à l'intention des personnes connaissant d'importantes difficultés d'insertion (PLA intégration) et pour le relogement des ménages occupant des immeubles sociaux obsolètes à démolir (PLA construction-démolition).
- ◇ Pour faciliter l'acquisition, par les bailleurs sociaux, de terrains ainsi que de logements et d'immeubles existants destinés à être améliorés et mis en location, des prêts à

¹³ Combattre la ségrégation urbaine, c'est aussi remettre dans la dynamique de la ville des quartiers qui glissent en marge, c'est rendre effectifs, pour tous, les droits en vigueur, c'est veiller à ce que les services publics soient accessibles à tous, c'est faire en sorte que les conditions d'accès à l'école permettent aux enfants de toutes origines d'être éduqués ensemble, c'est encore promouvoir des espaces urbains partageables,

cinquante ans (au lieu de trente deux) leur sont désormais consentis, ce qui représente l'équivalent d'une subvention de 3 à 4 %. De plus, depuis 1998, les opérations en acquisition-amélioration sont exonérées, pendant quinze ans, de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Par ce recyclage dans le parc social de logements existants (éventuellement réhabilités), on peut, en effet, tout à la fois produire du logement social là où le foncier disponible est rare, contribuer à la requalification des quartiers anciens et améliorer l'insertion urbaine des logements sociaux.

- ◇ La loi « solidarité et renouvellement urbains », qui vient d'être adoptée par le Parlement (cf. III - 4.2), va amplifier cet effort en confortant, explicitement, dans leur statut actuel les logements sociaux construits avec l'aide de l'Etat¹⁴, en modernisant le statut des organismes HLM pour leur permettre de jouer un rôle d'opérateurs urbains et de s'impliquer dans l'accession sociale à la propriété, en renforçant enfin, au moyen d'une caisse de garantie commune, la solidarité entre bailleurs sociaux, dont certains connaissent de vraies difficultés alors que d'autres sont dans des situations plus confortables.
- ◇ La loi « solidarité et renouvellement urbains » renforce, par ailleurs, les dispositions prévues par la loi « d'orientation pour la ville » (LOV) du 13 juillet 1991 pour éviter que certaines communes puissent continuer à refuser la construction de logements sociaux. Dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, les communes dans lesquelles les logements sociaux représentent moins de 20 % des résidences principales seront assujetties à une contribution financière annuelle (calculée en fonction du nombre de logements sociaux manquants par rapport au seuil fixé) pour les inciter à résorber, progressivement et, au plus tard dans les vingt années prochaines, ce déficit de logements sociaux. Ces communes devront prendre des engagements triennaux de production de logement social et pourront déduire de leur contribution les aides financières qu'elles apporteront à la réalisation de ces logements. Dans les agglomérations où une stratégie collective de solidarité intercommunale a été arrêtée d'un commun accord, l'objectif de référence de 20 % vaudra pour l'ensemble des communes regroupées qui seront libres de la répartition à opérer entre elles.
- ◇ Si le logement social de droit commun reste la réponse normale aux besoins des familles, des résidences sociales, offrant à la fois un logement meublé autonome et un minimum de services communs, doivent pouvoir accueillir, à titre temporaire, des personnes qui vivent des périodes de rupture (professionnelle, sociale, familiale) et, à titre permanent, des personnes âgées dépendantes. Pour répondre aux besoins spécifiques que connaît en la matière l'agglomération parisienne, le gouvernement a décidé, en octobre 1999, d'engager un plan de création de résidences sociales d'insertion permettant d'offrir 10.000 nouveaux logements de ce type à l'horizon 2003. Ces résidences bénéficient d'aides exceptionnelles à l'investissement et à la gestion.

// 3.1.2 Mobiliser le parc privé à des fins sociales.

¹⁴ Même une fois expirées les conventions en cours

Le parc privé joue un rôle très important. D'abord par son poids relatif : il constitue la grande majorité des résidences principales¹⁵ et comporte même davantage de logements locatifs que le parc public¹⁶. En outre, une partie de ce parc privé constitue un véritable « parc social de fait », logeant des personnes à faibles revenus, qu'elles soient locataires ou propriétaires occupants¹⁷.

Plusieurs importantes mesures sont intervenues, ces dernières années, pour mieux mobiliser ce parc privé à des fins sociales, améliorer sa qualité et favoriser sa fluidité :

- ◇ Depuis septembre 1999, le taux de TVA applicable aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien réalisés sur tous les logements du parc privé achevés depuis plus de deux ans a été ramené de 20,6 % à 5,5 %.
- ◇ Les aides financières publiques à la réhabilitation du parc privé ont été significativement renforcées dès 1997, qu'il s'agisse des subventions que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) alloue aux propriétaires bailleurs ou des primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) accordées aux propriétaires occupants de condition modeste. Revalorisées, ces aides permettent la réhabilitation de 200.000 logements par an. La réforme de l'ANAH, inscrite dans la loi « solidarité et renouvellement urbains » (cf III - 4.2) permettra de disposer d'un outil unifié pour mener une politique globale d'amélioration du parc privé ancien.
- ◇ Des aides particulières sont accordées par l'Etat, les collectivités locales et les grands partenaires sociaux pour l'amélioration ou l'adaptation des logements occupés par des personnes âgées ou handicapées, ou qui leur sont destinés.
- ◇ La loi « solidarité et renouvellement urbains » (cf III - 4.2) consacre le caractère d'intérêt public des différentes activités liées à la réhabilitation du parc privé ancien à vocation sociale et l'utilité sociale des associations et des organismes agréés qui les conduisent. Elle conforte leur rôle dans le développement d'une offre locative très sociale au sein du parc privé.
- ◇ Pour inciter à la production de logements privés à loyer maîtrisé (et rendre cet investissement compétitif avec les autres formes de placements), un « statut du bailleur privé » a été instauré à compter du 1er janvier 1999. Il prévoit l'octroi d'aides fiscales significatives aux propriétaires investisseurs dans le neuf (amortissement accéléré de 65 % en 15 ans) et dans l'ancien (abattement fiscal de 25 % au lieu de 14 %), en contrepartie d'engagements (le conventionnement) pris par ces propriétaires de louer, pendant au moins 9 ans dans le neuf (6 ans dans l'ancien) à des personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond, avec un loyer lui-même plafonné. Le bailleur bénéficie, en outre, de garanties complémentaires quant au paiement des loyers et des charges.
- ◇ Pour favoriser la fluidité du parc privé ancien, les droits de mutation acquittés lors de la vente d'un logement, dont le montant élevé (7,6% du prix de vente) constituaient un véritable frein à la mobilité, ont été réduits, à compter du 15 septembre 1999, à 4,8 %, taux désormais comparable à ceux appliqués dans d'autres pays européens.

¹⁵ Plus de 80 % du parc total de logements.

¹⁶ Le parc locatif privé représente plus de 5 000 000 de logements, le parc social en compte, au total, près de 4 000 000.

¹⁷ C'est ainsi par exemple que les trois quarts des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) logent dans le parc privé.

- ◇ Enfin, dans les huit agglomérations de plus de 200.000 habitants où le taux de vacance est supérieur à la moyenne nationale et où une forte pression de la demande est constatée, une taxe sur les logements vacants du parc privé a été mise en place depuis deux ans pour inciter les propriétaires-bailleurs à remettre ces logements en location. Le produit de cette taxe est affecté à l'ANAH, qui peut ainsi majorer de 20.000 F la subvention allouée à un propriétaire réalisant des travaux pour remettre en location le logement inoccupé, à condition que ce logement soit conventionné dans le cadre du nouveau statut du bailleur privé (ou fasse l'objet d'une convention APL). Cette taxation n'a pas pour objet principal de générer de nouvelles recettes, mais plutôt d'adresser un signal aux propriétaires hésitants.

II - 3.2 Améliorer la solvabilité des ménages.

L'appui des pouvoirs publics aux familles les plus modestes constitue le second axe d'action pour concrétiser le droit au logement et favoriser la mixité sociale.

L'Etat verse, en France, des aides personnelles au logement à plus de six millions de ménages. Sous leurs différentes formes (allocation de logement familiale, allocation de logement sociale, aide personnalisée au logement), elles représentent plus de quatre-vingt milliards de francs par an. Depuis 1997, les barèmes de ces aides sont actualisés, chaque année, au delà même de la seule prise en compte de l'inflation. Soucieux d'harmoniser les barèmes des trois aides existantes et de rendre plus cohérente la prise en compte des ressources des bénéficiaires¹⁸ pour le calcul de ces aides, le gouvernement vient d'annoncer la mise en oeuvre d'une réforme qui interviendra en deux étapes, en 2 001 et 2 002, et va concerner 4,8 millions de foyers. Le nouveau barème unique se situera au dessus du barème actuellement le plus favorable. Aucun bénéficiaire ne verra son allocation diminuer. Les ménages ayant de faibles revenus d'activité verront leurs aides fortement augmenter.

- ◇ La suppression du droit au bail¹⁹ qui existait depuis deux siècles va, progressivement, profiter à tous les locataires. Près de 90 % d'entre eux, les plus modestes, ont pu en bénéficier dès 2 000. Pour les autres, la suppression sera effective en 2 001. Cette mesure va se traduire par une baisse directe de 2,5 % des quittances de loyers, soit globalement une baisse des charges de sept milliards de francs en deux ans.
- ◇ Une convention, signée en août 1998 entre l'Etat et l'Union d'Economie Sociale pour le Logement a permis de garantir, pour les cinq ans à venir, la participation des entreprises à l'effort de construction (dispositif connu sous le nom de « 1% logement ») et d'arrêter de nouvelles modalités d'emploi des fonds correspondants, pour financer notamment la mise en place d'un dispositif de sécurité en faveur des locataires et des accédants à la propriété.²⁰
- ◇ Parce que les trois-quarts des jeunes français habitent encore chez leurs parents à l'âge de vingt ans, en raison notamment des difficultés d'accès à l'emploi et à un logement autonome d'un coût acceptable, il a été décidé, en 1999, que les aides au logement prendront mieux en compte les ressources réelles des jeunes et que des facilités (garantie de loyer et préfinancement du dépôt initial de garantie) leur seront accordées pour leur permettre d'accéder, plus aisément, à un logement autonome.

¹⁸ Selon qu'il s'agit de revenus du travail ou de minimums sociaux ou de prestations de chômage.

¹⁹ qui constituait un impôt déguisé frappant les seuls locataires

²⁰ Ce dispositif, de droit commun, évite aux ayants-droit confrontés à un problème passager de manque de ressources d'aller engorger le guichet du Fonds de solidarité logement, permettant à celui-ci de concentrer son action sur les personnes en très grande difficulté.

- ◇ L'accession à la propriété est désormais encouragée par un dispositif stable, visant à éviter le surendettement et à offrir une sécurité contre d'éventuelles difficultés temporaires (chômage, ...). C'est ainsi que 110.000 prêts à taux zéro sont désormais financés, chaque année, sur le budget de l'Etat. De même 100.000 accédants ayant souscrit un prêt d'accession sociale, dans le neuf comme dans l'ancien, bénéficieront, chaque année, d'un dispositif de sécurité face au risque de perte d'emploi et, pour certains d'entre eux, en cas d'éclatement de la cellule familiale. Il est même prévu qu'un ménage accédant qui ne pourrait plus faire face à ses obligations de remboursement, pourrait devenir locataire de son logement (appartement ou maison individuelle), après que ce logement, mis en vente forcée, ait été racheté par un organisme HLM.
- ◇ La réglementation des plafonds de ressources qui conditionnent l'accès au logement locatif social a été assouplie. Ces plafonds, désormais établis en fonction de la composition des ménages et de la localisation géographique du logement, ont été significativement revalorisés en 1998 et 1999, de telle sorte que les deux-tiers de la population française ont maintenant la possibilité d'accéder à un logement HLM (55 % seulement il y a deux ans).

II - 4 Lutter contre les pathologies du parc ancien.

II - 4.1 Encourager la réhabilitation des copropriétés dégradées.

Nombre d'immeubles en copropriété sont engagés dans une spirale de dégradation dont les effets dommageables s'accroissent rapidement si rien n'est fait pour y mettre un terme. Or la législation n'offrait jusqu'ici que peu de prises et de leviers d'action pour lutter contre de tels processus. C'est pourquoi, la loi « solidarité et renouvellement urbains » (cf. III 4.2) comporte un ensemble de mesures afin d'améliorer la prévention et le traitement des copropriétés en grande difficulté, notamment :

- ◇ les saisies des loyers perçus par le copropriétaire qui n'a pas payé les charges de copropriété,
- ◇ l'accès des copropriétaires occupants en difficulté au Fonds de solidarité logement,
- ◇ l'amélioration des dispositions concernant l'administration provisoire.
- ◇ un délai de rétractation pour les acquéreurs de logements anciens,

Ces mesures viennent compléter celles déjà décidées par le gouvernement en décembre 1999 concernant prioritairement les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde :

- ◇ mise en place d'une prime à l'amélioration de l'habitat pour les parties communes des copropriétés dégradées au taux maximal de 50 % (majoré de 10 % en cas de financement d'une collectivité locale),
- ◇ extension du prêt locatif à usage social « construction-démolition » au taux de 3 % aux opérations de construction réalisées pour le relogement d'habitants de copropriétés dégradées,
- ◇ octroi (sur les fonds de la Caisse des Dépôts et Consignations) d'avaux remboursables et de dispositifs de garantie bancaire aux syndicats de copropriétaires.

II - 4.2 Remédier à l'insalubrité.

Loi « solidarité et renouvellement urbains » (cf. III 4.2) opère une refonte systématique des mesures que les pouvoirs publics doivent mettre en oeuvre pour faire face aux problèmes posés par les immeubles insalubres ou menaçant ruine (déclenchement des procédures, exécution d'office des travaux, modalités de relogement des occupants...).

Il s'agit, en effet, non seulement de garantir aux occupants d'immeubles dégradés des conditions de logement convenable, mais aussi de lutter contre l'exploitation de la misère par des propriétaires bailleurs peu scrupuleux. C'est ainsi, par exemple, que la loi prévoit que le paiement du loyer pourra être suspendu jusqu'à ce que le propriétaire défaillant ait fait réaliser les travaux prescrits pour mettre fin à la situation d'insalubrité. En cas d'interdiction d'habiter, la situation des occupants sera garantie par une obligation d'hébergement (ou de relogement) à la charge du propriétaire.

L'introduction, par cette même loi, de la notion de « logement décent » - inédite dans notre droit mais figurant explicitement dans les conclusions du sommet mondial d'Istanbul- donne de nouvelles garanties aux locataires et de nouvelles armes pour lutter contre les marchands de sommeil. La loi « contre les exclusions » de 1998 (cf III - 1.1) avait déjà introduit, dans le même sens, une disposition particulière permettant de confisquer les fonds de commerce d'hôtellerie exploités dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, puis de les faire gérer ou acheter par un organisme agréé.

II - 4.3 Protéger la santé des occupants

La loi « lutte contre les exclusions » puis la loi « solidarité et renouvellement urbains » organisent un dispositif de mesures d'urgence et d'actions préventives à mettre en oeuvre pour lutter contre les risques sanitaires liés à l'occupation d'un bâtiment :

- ◇ l'intoxication par l'ingestion de plomb (saturnisme),²¹ liée à la dégradation des peintures au plomb dans les logements anciens mal entretenus, touche des ménages parmi les plus modestes et surtout de jeunes enfants. L'action des pouvoirs publics vise à sensibiliser le grand public, déterminer systématiquement les zones à risques et traiter les situations d'urgence.
- ◇ l'amiante, largement utilisée jusqu'en 1980 dans la construction pour ses propriétés d'isolation thermique et phonique est, désormais, totalement interdite. Une campagne de détection systématique a été réalisée sur l'ensemble du parc bâti. A l'issue du diagnostic des situations à risque, les propriétaires ont été invités à procéder aux interventions nécessaires en faisant appel à des spécialistes agréés.
- ◇ Le radon, gaz naturel radioactif pénétrant dans les bâtiments à partir du sol²², est un des facteurs de risque du cancer du poumon. Au delà d'un seuil de référence²³, des travaux s'imposent dont la nature dépend des niveaux de concentration observés.

Les ministères en charge du logement, de la santé, de l'environnement et de la recherche mettent conjointement en oeuvre un programme d'action, global et

²¹ Les canalisations d'eau en plomb peuvent également présenter un risque. L'emploi du plomb dans les canalisations est d'ores et déjà interdit. L'obligation de mise aux normes des canalisations existantes est à l'étude.

²² Le radon émane surtout des sols granitiques et volcaniques.

²³ En dessous d'un seuil de 400 becquerels par mètre cube fixé par l'Union Européenne, le risque est considéré comme négligeable. Au delà de 1 000 becquerels par mètre cube, des actions correctrices sont impératives. La France compte 120 000 logements dont la concentration moyenne est supérieure au premier de ces seuils et 60 000 où elle excède le second.

pluriannuel, portant à la fois sur ces risques et sur l'ensemble de la problématique « bâtiment et santé » afin de promouvoir des pratiques de constructions plus conformes aux exigences du développement durable.

II - 5 Développer des politiques locales de l'habitat.

Documents d'initiative locale, à l'élaboration desquels l'Etat est obligatoirement associé, les programmes locaux de l'habitat (PLH) ont été créés pour constituer le cadre permettant aux collectivités locales d'établir et de piloter leur politique de l'habitat. Etablis pour une durée d'au moins cinq ans, ils ont pour vocation d'appréhender les besoins, de préciser les objectifs quantitatifs propres à les satisfaire, qu'il s'agisse de construction neuve ou de réhabilitation et de définir les principes retenus pour favoriser la diversité de l'habitat et la mixité sociale.

Quelques années plus tard, on doit constater que ces documents n'ont pas été en mesure, sauf exception, de répondre pleinement aux enjeux de la territorialisation des politiques de l'habitat. Ils sont en effet restés trop souvent mono-communaux. Dans l'ensemble, ils se sont portés spontanément sur la planification de l'habitat nouveau dans des zones d'extension plutôt que de traiter, de manière plus large, l'enjeu de la diversification de l'habitat, en considérant aussi les quartiers existants. Les conventions d'application qui, en aval des PLH, devaient permettre de formuler des programmations budgétaires cohérentes n'ont pas toujours été respectées par leurs signataires.

L'objectif est désormais que chaque agglomération de plus de 50.000 habitants dispose d'un PLH intercommunal approuvé d'ici 2 001, intégrant, pour s'en enrichir, les acquis des PLH communaux, afin de répondre à l'exigence exprimée par la loi « solidarité et renouvellement urbains » (cf III - 4.2) d'une articulation beaucoup plus forte, à l'échelle de chaque agglomération, des documents de planification porteurs des différentes politiques urbaines.

III - La mise en oeuvre des recommandations du « Plan mondial d'action » en matière de développement durable des établissements humains.

III - 1 Le développement social urbain

III - 1.1 La lutte contre les exclusions

Une loi du 29 juillet 1998 (dite « loi Aubry ») a fait de la lutte contre les exclusions un « impératif national » et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». Cette loi tend à garantir à tous, sur l'ensemble du territoire, l'accès aux droits fondamentaux. Elle organise l'accessibilité des jeunes sans qualification à l'emploi et des personnes les plus démunies au logement, à la santé, à la formation et à la culture. Quinze ministres ont pris part à son élaboration. C'est ainsi, par exemple, que la loi comporte, outre de nombreuses dispositions relatives au logement (cf chap. II supra), des mesures visant à prévenir et traiter le surendettement, assurer à chacun, en toutes circonstances, un soutien matériel adapté, lutter contre l'illettrisme, développer les activités artistiques, culturelles et sportives au profit des personnes en situation d'exclusion, renforcer les liens entre les établissements scolaires, les parents en grande difficulté et les acteurs sociaux, favoriser l'exercice de la citoyenneté (les demandeurs d'emplois ont désormais le droit d'exercer une activité bénévole, les sans-domicile fixe celui de se faire inscrire sur les listes électorales et de se domicilier dans les associations).

Des instances spécifiques de suivi de la mise en oeuvre de cette loi ont été instituées au niveau national et à l'échelon de chaque département. Un premier bilan d'ensemble vient d'être présenté au Parlement, deux ans après sa promulgation. Il fait apparaître que les engagements financiers pris au titre du programme triennal accompagnant la loi ont été tenus et même dépassés. Un effort sans précédent a été accompli en faveur de l'insertion professionnelle et de l'aide au retour à l'emploi. L'efficacité des réponses à l'urgence sociale s'est fortement améliorée. La « couverture maladie universelle » permet désormais à l'ensemble des français, même les plus démunis, de se faire soigner. L'accès de tous à tous les droits oriente maintenant l'ensemble des politiques publiques.

S'il a permis de mesurer le chemin parcouru, ce bilan montre aussi les efforts qui restent à accomplir, notamment pour renforcer le partenariat, mieux informer les personnes en difficultés sur leurs droits, sensibiliser l'ensemble de la société aux situations d'exclusion, améliorer en permanence l'efficacité des dispositifs. La lutte contre les exclusions demeure, en effet, plus que jamais, une priorité des pouvoirs publics. L'embellie économique crée même une obligation, plus forte encore, car le retour à la croissance pourrait aggraver les effets de l'exclusion en isolant un noyau de laissés-pour-compte ne bénéficiant en rien de la reprise de l'activité. L'une des instances mises en place par la loi du 29 juillet 1998, « l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale », vient de publier son premier rapport qui confirme que les effets de la croissance économique sur la pauvreté sont lents à se faire sentir et que la proportion des jeunes ménages (moins de 30 ans) vivant sous le seuil de pauvreté n'a cessé d'augmenter au cours de la décennie écoulée à l'inverse de l'évolution constatée pour l'ensemble des ménages.

III - 1.2 La réinsertion des quartiers en difficulté et de leurs habitants.

Poursuivie par les gouvernements successifs, sous l'impulsion, depuis une dizaine d'années d'un ministre –le ministre de la Ville- qui en a, à plein temps, la charge, une politique spécifique de requalification des quartiers défavorisés et de réinsertion de leurs habitants dans la société locale est mise en oeuvre dans notre pays depuis une vingtaine d'années. 1 400 quartiers, où résident près de six millions de personnes (dont presque la moitié de jeunes de moins de 25 ans), en sont la cible. Plus ou moins en difficulté, ces quartiers doivent devenir des quartiers comme les autres. Leurs habitants doivent pouvoir mener une vie normale et accéder dans de bonnes conditions aux services publics.

Cette politique bénéficie depuis 1998 d'une impulsion nouvelle. Elle a fait l'objet d'une relance spectaculaire, au point que l'effort public annuel global en sa faveur est passé de 21 milliards de francs en 1997 à 35 milliards de francs en 2 000²⁴. Cette relance se traduit par de nombreuses initiatives :

- ◇ 250 nouveaux contrats de ville, valant pour la période 2 000 - 2 006, conjuguent les efforts de l'Etat, des collectivités locales et de leurs partenaires pour enrayer les processus cumulatifs de paupérisation et de marginalisation à l'oeuvre dans ces quartiers défavorisés. Ils articulent différents programmes thématiques conduits à différentes échelles territoriales (l'agglomération, la commune, le quartier, l'îlot). Mieux conçus et mieux préparés que les contrats de la génération précédente (1994 - 1999), ces contrats ont fait l'objet d'une concertation plus poussée avec les élus locaux. Ils mobilisent davantage de partenaires (les conseils généraux, les conseils régionaux s'y sont souvent associés de même que les bailleurs sociaux). Ils embrassent de nouveaux champs d'action (par exemple l'insertion sociale et professionnelle ou la gestion de proximité). Ils s'inscrivent mieux que leurs prédécesseurs dans une dynamique d'agglomération (80 % d'entre eux seront intercommunaux) et font une large part à la concertation avec les habitants. Ils sont aussi mieux dotés par l'Etat (17,7 milliards de francs contre 10,4 milliards pour les contrats 1994 - 1999). Ce processus ambitieux de contractualisation entre l'Etat, les autorités locales et leurs partenaires constitue le principal mode de mise en oeuvre de la politique de développement social urbain, la démarche de solidarité urbaine la plus globale et la plus aboutie.
- ◇ Remettre en selle certains quartiers parmi les plus dévalorisés et réinscrire pleinement leurs habitants dans les dynamiques locales de développement impliquent la transformation en profondeur de ces quartiers pour revitaliser leurs fonctions économique et sociale tout en revalorisant leur image. Cette requalification urbaine nécessite une restructuration lourde conjuguant des interventions à court terme et des actions de longue durée, dans un registre très large, à quatre dimensions :

²⁴ Les orientations retenues par la Commission Européenne pour la mise en oeuvre des fonds structurels communautaires sur la période 2 000 – 2 006 recourent et renforcent la priorité accordée par le gouvernement français à la politique de réinsertion dans la ville des quartiers en difficulté. Les actions de revitalisation de ces quartiers peuvent, en effet, bénéficier d'aides du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds social européen (FSE) au titre de l'un des trois grands objectifs (en l'espèce l'objectif 2) qui commandent désormais les interventions structurelles européennes. Les zones urbaines en difficulté peuvent aussi faire l'objet de démarches territoriales spécifiques soutenues par deux programmes d'initiative communautaire : URBAN (qui a pour vocation de contribuer à la régénération économique et sociale des quartiers en crise et s'inscrit dans la continuité d'un programme antérieur de même nature dont ont bénéficié 13 villes françaises) et INTERREG (qui vise à stimuler la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale).

économique, sociale, environnementale et urbanistique. Cette ambition appelle, non seulement, un effort exceptionnel des collectivités territoriales mais, dans nombre de villes, une contribution significative de la solidarité nationale. C'est ainsi que le gouvernement a engagé, en décembre 1999, sur la base de candidatures formulées par les élus locaux, un vaste programme de renouvellement urbain : 50 sites urbains connaissant de graves difficultés et dont la requalification nécessite la mobilisation de moyens de grande ampleur vont faire l'objet d'une démarche de projet spécifique dite « grand projet de ville » (GPV) conjuguant projet urbain et projet de développement social et combinant les efforts des pouvoirs publics à tous les niveaux. Dans trente autres villes seront mises en oeuvre, parallèlement, avec le concours de l'Etat, des opérations de renouvellement urbain. Ces opérations ainsi que les GPV prendront place, pour les sept prochaines années, dans les contrats de ville. Les uns et les autres vont être engagés en 2 001 et pourront bénéficier de moyens financiers exceptionnels. L'Etat a décidé d'y consacrer 6,2 milliards de francs pour la période 2 001-2 006 en sus des crédits prévus pour les contrats de ville. La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) octroie des prêts à taux réduits (deux enveloppes de dix milliards de francs chacune sont réservées à ce titre) et consacre en outre trois milliards de francs de fonds propres à ces projets de requalification urbaine (cf. III –3.2).

- ◇ Du fait de ses modes d'intervention novateurs, cette politique de réinsertion des quartiers en difficulté et de leurs habitants a suscité de nouvelles modalités d'exercice de métiers existants et engendré de nouveaux métiers, autour de deux types de fonctions : la mission d'animation et de coordination pour la mise en oeuvre de démarches partenariales et contractuelles (chef de projet, ensemblier) et, parallèlement, des tâches relevant de la médiation sociale. Ces métiers ont été pris en charge par des professionnels venus de différents horizons, qui exercent encore dans des positions administratives floues et souvent précaires. Quelle que soit leur origine, ces professionnels sont loin de bénéficier d'une visibilité en rapport avec leurs responsabilités effectives. Un groupe de réflexion chargé de mieux cerner cette population hétérogène (qui comporte plus de 5 000 personnes) et de décrire les moyens propres à conforter la situation de ces professionnels, vient de remettre un premier rapport formulant des propositions en matière de définition des missions et des métiers de référence, de formation, de valorisation des parcours professionnels, de statuts et de cadre d'emploi.

- ◇ Plusieurs mesures ont été mises en oeuvre pour développer la médiation sociale qui constitue un mode d'intervention efficace pour prévenir et résoudre les conflits mineurs de la vie quotidienne, améliorer les relations de voisinage, favoriser le dialogue et renforcer le lien social entre générations, entre cultures, entre usagers et prestataires de services publics. C'est ainsi que 300 délégués du médiateur de la République vont être recrutés d'ici trois ans (dont 100 dès 2 000) et installés dans les quartiers en difficulté. Ces postes seront largement ouverts à des personnes issues du secteur privé et de la société civile. Par ailleurs, 10.000 adultes-relais (comportant une proportion significative de femmes-relais) seront recrutés parmi les habitants sans emploi de ces quartiers, avec l'aide de l'Etat, puis formés et encadrés.

- ◇ Depuis juin 1998, l'Etat a multiplié les initiatives pour renforcer la présence des services publics dans les quartiers en difficulté. 70 pôles de services publics ont été financés ainsi que des plates-formes et des points d'information multi-services, des maisons et antennes de justice et de droit, des lieux d'accueil pour les jeunes, des espaces de dialogue et de concertation Des partenariats ont été conclus avec des grands réseaux publics pour l'ouverture de nouveaux bureaux de poste, de nouvelles lignes de transport collectif. La rémunération des agents publics tient compte des difficultés du service dans ces quartiers.

- ◇ Un effort exceptionnel est consenti en faveur de l'école. Un élève sur cinq est désormais concerné par la politique d'éducation prioritaire. Les établissements scolaires en zone sensible bénéficient de longue date de moyens accrus. De nombreuses initiatives y sont prises en direction des parents et au profit des élèves. C'est ainsi, par exemple, que plus de 400 établissements (collèges et lycées) continuent d'accueillir les jeunes pendant les vacances (dispositif dit « école ouverte »), mais il y a plus. Depuis 1998, une nouvelle étape de l'action éducative urbaine est engagée, mobilisant tous les acteurs de l'éducation autour de projets partagés, sous la forme d'une démarche ambitieuse : « le contrat éducatif local ». Ces contrats -qui s'insèrent bien entendu dans les contrats de ville (cf supra)- appuient et fédèrent les actions de nombreux intervenants (enseignants, parents, militants associatifs, pouvoirs publics et notamment les collectivités locales ...) qui, autrefois, travaillaient indépendamment. Ils abordent tous les temps de l'enfant (scolaire, périscolaire, extra-scolaire) pour favoriser son épanouissement personnel et faire obstacle à l'échec. En la liant étroitement à la politique urbaine, ils contribuent à enrichir la démarche éducative.

- ◇ La prévention de la délinquance et de la violence dans les quartiers en difficulté et la mise en place d'une politique globale de sécurité constituent une ligne d'action prioritaire pour les pouvoirs publics, nationaux et locaux, et une préoccupation forte pour l'ensemble de la société française. La politique nationale en la matière s'efforce de conjuguer la prévention, la répression, la médiation et la réparation en traitant l'ensemble des causes qui favorisent la délinquance, ainsi que les multiples éléments qui alimentent le sentiment d'insécurité. La politique éducative, l'amélioration des services publics, ou encore la gestion urbaine de proximité contribuent directement à prévenir la délinquance et à améliorer la sécurité. De nombreuses mesures spécifiques ont également été prises. Les conditions d'indemnisation des victimes d'actes de délinquance ont été élargies. La coordination entre services compétents a été renforcée. Un conseil national de l'aide aux victimes a été mis en place en vue d'éclairer les décisions gouvernementales. Un programme de prévention générale « Ville, Vie, Vacances » propose depuis plusieurs années aux jeunes des quartiers en difficulté des activités de loisirs et de vacances, dans un contexte éducatif. En 1999, il a bénéficié à plus de 800 000 adolescents. Les modes d'intervention de la Justice continuent à évoluer. Les médiations pénales et familiales se développent, ainsi que les mesures de réparation pour les actes délictueux commis par des mineurs. Soixante maisons de la justice et du droit ont été implantées localement pour rapprocher la justice des habitants. Pour rendre la police urbaine plus proche des habitants et la mettre directement en prise sur les réalités locales, une réforme généralisant la police de proximité est en voie d'achèvement. Enfin, les outils partenariaux de conception et de mise en œuvre des politiques de prévention de la délinquance et de sécurité publique ont été étendus. Les conseils communaux de prévention de la délinquance rassemblent de longue date l'ensemble des acteurs locaux concernés. Le

partenariat des différents acteurs publics et privés qui prennent part à cette lutte peut se matérialiser, depuis 1997, dans des « contrats locaux de sécurité » qui, précédés par l'établissement d'un diagnostic local, visent à organiser plus efficacement les compétences et les moyens de lutte contre l'insécurité dans toutes ses dimensions. 300 « contrats locaux de sécurité » ont d'ores et déjà été signés. 500 autres sont en préparation.

- ◇ L'action culturelle et la politique du patrimoine ont un rôle important à jouer au service de l'intégration urbaine pour peu qu'elles échappent aux approches institutionnelles et académiques dans lesquelles elles sont trop souvent confinées. Entendues de manière ouverte, tournées vers la vie, mises au service de la citoyenneté, elles peuvent tisser du lien social et conforter, dans une perspective d'émancipation, les identités collectives. C'est pourquoi, à tous les niveaux, les pouvoirs publics s'attachent à promouvoir les innovations culturelles, les créations esthétiques et les pratiques artistiques propres à favoriser les processus d'apprentissage de la ville, entre héritage et métissage. Les collectivités territoriales y contribuent de façon essentielle (leur part dans les dépenses culturelles des collectivités publiques dépasse 60%). L'Etat, garant de la solidarité entre générations, s'est lui-même fortement investi dans cette approche. Il garantit le cadre de l'action publique²⁵, s'efforce d'insérer des démarches de création culturelle dans les dynamiques territoriales et développe un important programme de recherche interministériel et pluriannuel sur le thème « cultures, villes et dynamiques sociales »²⁶.

III – 1.3 Favoriser l'intégration et lutter contre les discriminations

L'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration et la lutte contre les différentes formes de discrimination sociale constituent depuis 1997 une priorité majeure de l'action gouvernementale.

La création, en 1998, du groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) qui réunit en son sein des responsables associatifs et syndicaux, des chercheurs et des représentants des pouvoirs publics a constitué une véritable innovation. Le GELD a d'ores et déjà publié plusieurs rapports et des guides pratiques notamment en matière de discrimination dans le monde du travail.

La création, en janvier 1999, des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) est venue répondre à un besoin exprimé par les associations et les services publics locaux afin de traiter, au plus près des réalités locales, les différentes pratiques discriminatoires.

Le gouvernement a également fait mettre en place un numéro téléphone gratuit (numéro vert), « le 114 », que toute personne s'estimant victime de discrimination peut

²⁵ Un secrétaire d'Etat au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle a été nommé cette année au sein du gouvernement. La fusion, intervenue en 1998 entre les deux directions du Patrimoine et de l'Architecture du ministère de la Culture ne doit pas être considérée comme une simple mesure de réorganisation administrative. Elle incarne aussi la réunion des anciens et des modernes, l'union de la mémoire et du projet.

²⁶ Dans le cadre de ce programme, a été lancé, en juillet 2000, une consultation de recherche, sous la forme d'un appel à projets, sur le thème : « apprentissages, transmission et créativité dans la ville ».

utiliser pour se faire entendre et déposer plainte. Depuis un an, ce numéro a reçu plus de 500.000 appels.

Constatant un décalage persistant entre les pratiques de discrimination supposées et la faiblesse du nombre des actes sanctionnés, le gouvernement se préoccupe, en liaison avec le milieu associatif, de donner une plus grande efficacité à ce dispositif de lutte contre les discriminations. Le fonctionnement des CODAC va être sensiblement amélioré. Le cadre législatif qui organise déjà la lutte contre le racisme et la discrimination va être complété par un texte en cours d'examen au parlement qui inversera, en faveur du plaignant, la charge de la preuve des discriminations dont un salarié ou un demandeur d'emploi s'estimerait la victime. Une campagne gouvernementale d'information et de sensibilisation sur les discriminations dans la société française sera lancée à l'automne.

L'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration et la lutte contre les discriminations constituent l'une des priorités majeures des contrats de ville qui viennent d'être signés pour la période 2 000-2 006 (cf. III – 1.2).

III - 2 La Gestion environnementale

- ◇ En France, 99,5 % de la population bénéficie d'une alimentation en eau potable. A tous les stades, l'eau est soumise à une surveillance constante. Pour en garantir la potabilité, soixante trois paramètres ont été définis. La consommation d'eau potable est aujourd'hui stabilisée. La lutte contre les fuites des réseaux et la généralisation d'appareils ménagers plus performants ont compensé l'augmentation des besoins résultant de la croissance démographique et de l'élévation du niveau de vie. Des compteurs individuels ou collectifs permettant de mesurer la consommation des usagers et de les responsabiliser se sont généralisés. Pour encourager les économies, il est prévu de développer le comptage individuel dans les logements collectifs²⁷ et d'améliorer la structure tarifaire de l'eau, notamment en réduisant la part fixe (dont l'importance conduit trop souvent à minorer le prix du mètre cube effectivement consommé)²⁸. Enfin, un réseau national de collecte et de traitement facilite l'accès et l'utilisation de l'ensemble des données sur l'eau dans notre pays.

- ◇ Responsables de leur alimentation en eau, les collectivités locales le sont aussi pour l'évacuation et le traitement de leurs eaux usées. Elles bénéficient, à ce titre, d'aides et de prêts accordés par les Agences de l'eau, établissements publics de l'Etat qui, à l'échelon de chaque grand bassin hydrographique, et sur la base d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, prélèvent (et redistribuent) des redevances (dix milliards de francs par an) auprès de tous les utilisateurs de la ressource. Le 7ème programme pluriannuel d'intervention de ces agences (1997 - 2001) accroît le montant des aides en faveur de l'assainissement des eaux usées. Ce mode de gestion globale de l'eau à la française, fondé sur la planification par grands bassins, le principe « pollueur-payeur », la participation des usagers, a fait ses preuves au point d'inspirer la directive-cadre communautaire sur la politique européenne de l'eau. Pour en améliorer encore l'efficacité des mesures ont été

²⁷ Il est prévu de rendre obligatoire un système de comptage individuel dans les logements collectifs neufs et de faciliter la mise en place de tels compteurs pour les logements collectifs existants. Dans l'habitat social, des participations nationales aideront au financement de ces équipements. Dans les copropriétés privées, les décisions, en la matière, des assemblées de copropriétaires pourront être prises à la majorité simple.

²⁸ Un dispositif de solidarité a été mis en place au bénéfice des personnes en difficulté.

prises, ou vont l'être²⁹ dans trois directions : élargir la composition des conseils d'administration des agences de l'eau pour y faire une plus grande place aux représentants des communes urbaines et aux associations de consommateurs et de protection de l'environnement ; réformer les redevances pour mieux appliquer le principe pollueur-payeur³⁰ et prendre mieux en compte les pollutions particulières ; renforcer le contrôle parlementaire sur les programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau (à compter du huitième programme qui couvrira la période 2 002 – 2 007). Enfin, pour financer les actions d'intérêt commun dépassant le cadre des grands bassins (comme la connaissance de la ressource en eau) ainsi que des mesures de solidarité ou de péréquation, un fonds national de l'eau vient d'être créé, alimenté par un prélèvement sur les recettes des agences.

- ◇ Les dispositifs réglementaires de l'assainissement des eaux résiduaires urbaines imposent une obligation générale d'assainissement des eaux usées domestiques sur l'ensemble du territoire national d'ici 2 005. A cette date, toutes les agglomérations de plus de 2.000 habitants devront être reliées à une installation d'épuration performante permettant de respecter les objectifs de qualité des milieux récepteurs. D'ores et déjà 90% de la population française est desservie par un réseau d'assainissement et 85% reliée à une station d'épuration. Les taux de collecte, les rendements de l'épuration et les taux de dépollution globale doivent encore être améliorés mais ils ont progressé rapidement ces dernières années.
- ◇ La politique des déchets fondée sur une loi de 1992 a été significativement réorientée en 1998, dans une double perspective : valoriser les déchets produits et en réduire le volume à la source (la quantité d'ordures ménagères ne cesse de croître et atteint aujourd'hui en France une tonne par an et par famille). De nouvelles dispositions incitatives ont été mises en place pour accélérer la collecte sélective (en vue d'atteindre, par exemple dès 2 002, un objectif de 75 % pour les déchets et emballages ménagers)³¹, favoriser le recyclage et la valorisation biologique ou énergétique des matières, freiner les mises en décharge (l'objectif étant qu'en 2 002, seuls les déchets ultimes restent orientés vers des décharges) ainsi que l'incinération, réduire, produit par produit, les impacts sur l'environnement. Un cadre comptable et des indicateurs ont été mis au point pour assurer une information pertinente des usagers et des citoyens dans un domaine où l'implication de tous est nécessaire et où la réglementation est évolutive.
- ◇ Depuis cinq ans, la prévention des risques naturels prévisibles (inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, cyclones) donnent lieu à l'élaboration, commune par commune, sous la responsabilité de l'Etat, mais en concertation étroite avec les collectivités locales et leurs partenaires, d'un document

²⁹ Un projet de loi révisant les lois sur l'eau de 1964 et 1992 est en préparation et devrait être soumis au Parlement au printemps prochain.

³⁰ Le système actuel des redevances des agences de l'eau est davantage conçu pour financer, selon une logique mutualiste, des programmes de dépollution que pour inciter à une réduction des pollutions elles-mêmes. D'où la nécessité d'une réforme en profondeur de ces redevances. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en oeuvre progressive d'une nouvelle fiscalité écologique, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été étendue, cette année, aux produits potentiellement polluants pour l'eau (lessives, produits phytosanitaires, extraction de granulats).

³¹ Chaque année, 80 milliards d'emballages de produits consommés par les ménages (soit 4,6 millions de tonnes) sont mis sur le marché. Pour en réorienter la production et promouvoir les filières de leur valorisation, un système collectif a été mis en place sous la forme de sociétés agréées par les pouvoirs publics (Eco-emballages, Adelphe) auxquelles les conditionneurs versent une contribution pour chaque emballage produit. En aval, ces sociétés agréées contractent avec les collectivités locales pour les aider techniquement et financièrement à organiser des collectes sélectives et leur garantir la reprise des produits de ce tri par des entreprises de récupération des matériaux. Les conditions d'intervention des sociétés agréées ont été aménagées en 1998 afin d'atteindre plus efficacement les objectifs poursuivis.

de synthèse unique : le « plan de prévention des risques » qui délimite les zones exposées, édicte des règles d'urbanisme et définit des règles de protection et de sauvegarde. Deux mille deux cents communes sont aujourd'hui couvertes. Cinq mille devraient l'être à l'horizon 2 005.

- ◇ En matière de bruit de voisinage, un état des lieux très complet constituant un véritable ouvrage de référence a été produit cette année à la demande du ministre en charge de l'Environnement. Il recense les initiatives prises et les actions menées à ce titre par les collectivités locales et des associations dans les agglomérations de taille et de configuration différentes. Il dresse le constat des difficultés rencontrées, évalue les effets des mesures prises et la possibilité de les généraliser.
- ◇ La loi sur l'air de 1996 a rendu obligatoire, pour les agglomérations de plus de cent mille habitants, l'élaboration de plans de déplacements urbains (PDU) qui visent à assurer « un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès d'une part et la protection de l'environnement d'autre part ». Ils ont pour objectifs « un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie ». Quatre ans plus tard, à l'issue d'une concertation approfondie, la moitié des agglomérations concernées a déjà finalisé son PDU³². La plupart des PDU affichent des objectifs de réduction de la part modale de la voiture d'ici cinq ou dix ans, dans des proportions allant de 4 à 8 points. Parallèlement, ils visent une augmentation de la part modale des transports collectifs, de 2 à 6% en dix ans, grâce à un renfort, sans précédent, de l'offre, à l'amélioration de la qualité du service, au développement de l'attractivité des réseaux. Plus marquante encore est la place accordée au vélo et à la marche à pied. L'intermodalité est aussi un thème très présent, avec pour contrainte, le développement des parc-relais et de pôles d'échange. Deux thèmes significatifs d'une autre nature de déplacements émergent : le transport et la livraison de marchandises d'une part, l'intérêt de plans de mobilité des salariés des entreprises (notamment pour encourager le co-voiturage). Lors de la présentation du projet de loi « solidarité et renouvellement urbains », le gouvernement a annoncé que, dès 2 001, les aides de l'Etat aux transports en commun seront très fortement majorées (deux milliards et deux cent millions de francs contre un milliard de francs en 2 000). La moitié de l'enveloppe supplémentaire viendra soutenir la mise en oeuvre des PDU.
- ◇ La France a été le premier des pays industrialisés à présenter, en janvier 2 000, un programme opérationnel de lutte contre l'effet de serre, afin de respecter les engagements pris à Kyoto en décembre 1997. Ce programme, qui couvre la période 2 000 - 2 010, prévoit une relance vigoureuse de la politique de maîtrise de l'énergie³³ et comporte une centaine de lignes d'action concernant, notamment, les secteurs des transports et de l'habitat qui consomment, à eux deux, 70% de l'énergie produite dans notre pays. L'ancrage territorial de cette politique nationale constitue une des conditions de son efficacité. Les collectivités locales ont, en l'espèce, un rôle important à jouer, car les choix dont elles sont responsables en matière d'aménagement urbain et d'urbanisme, d'organisation des transports collectifs, de gestion des déchets, d'équipements publics et d'approvisionnement énergétique ont des conséquences très directes, positives ou négatives, sur les émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi un « mémento des décideurs »

³² 6 agglomérations l'ont approuvé, 29 l'ont arrêté et une vingtaine d'autres sont sur le point de le faire

³³ La France est d'ores et déjà le premier producteur européen d'énergies renouvelables

explicitant l'ensemble de ces questions (traitées sous la forme d'une trentaine de fiches techniques détaillées) a été établi en juin 1999 à l'usage des responsables des collectivités territoriales pour faciliter leurs actions et les orienter dans le sens des options nationales.

- ◇ Dans le domaine de l'habitat et de l'immobilier, la démarche engagée en faveur de la qualité environnementale est coordonnée par une association nationale, créée en 1996, pour « la haute qualité environnementale du bâtiment (HQE) ». La démarche préconisée tient compte de tous les moments de la vie d'un bâtiment : construction, utilisation, adaptation, démolition. Pour caractériser les objectifs de qualité environnementale, l'association a défini sept cibles de maîtrise des impacts sur l'environnement extérieur (dont trois cibles d'éco-construction et quatre cibles d'exigences) et sept cibles d'environnement intérieur (dont quatre cibles de confort et trois cibles de santé).

III - 3 Le développement économique

III - 3.1 renforcer les petites et moyennes entreprises

Longtemps orienté préférentiellement vers les grandes entreprises tenant le haut du pavé dans le système productif national, le soutien de l'Etat au développement économique se porte aujourd'hui plus volontiers sur les petites et moyennes entreprises. Ces activités-clés du développement local retiennent en effet, depuis quelques années, une attention croissante des pouvoirs publics et bénéficient d'un appui sélectif de l'Etat, dans une double perspective : la revitalisation des quartiers en crise, l'aménagement équilibré des établissements humains sur le territoire.

III - 3.1.1 Pour favoriser la revitalisation économique des quartiers en difficulté, trois séries de mesures ont été décidées en décembre 1999 pour moraliser les zones franches urbaines, soutenir le tissu économique existant et favoriser de nouvelles implantations d'activités.

- ◇ Les 44 zones franches urbaines créées en 1996 pour attirer des entreprises dans les quartiers en grande difficulté n'ont donné que des résultats contrastés. Les créations d'emplois n'ont pas répondu aux espérances. Les habitants des quartiers n'ont pas réellement profité des avantages fiscaux concédés aux entreprises. Des mesures ont été prises pour éliminer rapidement certains des effets pervers constatés. Au-delà, et à terme, les zones franches urbaines vont disparaître et rentrer dans le droit commun. Pour les entreprises actuellement implantées dans ces zones, la sortie du dispositif se fera de manière progressive, de 2 002 à 2 004. Un nouveau dispositif d'exonérations fiscales et d'avantages fiscaux sera parallèlement mis en place dans les 416 quartiers classés en « zone de redynamisation urbaine » en faveur des entreprises venant s'implanter dans ces quartiers.
- ◇ Afin de soutenir les artisans, commerçants et les professions libérales oeuvrant dans les quartiers sensibles, il a été décidé d'instaurer, en leur faveur, des aides sociales et fiscales (notamment une franchise de 10.000 F sur la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat), de majorer le taux d'intervention du Fonds FISAC pour des opérations réalisées sur les territoires prioritaires des contrats de ville et de créer, pour compenser les charges particulières que supportent les activités économiques implantées dans les zones urbaines sensibles, un Fonds de revitalisation

économique doté, pour ce qui relève de l'aide au fonctionnement doté de 250 millions de francs en 2 001.

- ◇ Pour favoriser le développement de nouvelles activités économiques dans les zones urbaines sensibles, le Fonds de revitalisation économique comprend également une section « investissement » permettant d'accorder des primes, à hauteur de 15% des nouveaux investissements productifs effectués (la prime maximale est fixée à 150.000 F) et d'aider à la création de nouvelles entreprises par l'octroi d'une prime forfaitaire de 20.000 F. Une enveloppe de 250 millions de francs a été réservée, à ce titre, en 2 001. En outre, des Fonds de garantie bancaire seront développés et mobilisés au profit des nouveaux investisseurs dans les quartiers sensibles, avec la participation de la Caisse des Dépôts et Consignations.

III - 3.1.2 Pour soutenir plus généralement le développement local et favoriser un aménagement équilibré des établissements humains sur le territoire, d'importantes mesures ont été prises ces dernières années.

- ◇ Deux appels à projets successifs ont été lancés en 1998 et 1999 par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) afin d'encourager le développement de « systèmes productifs locaux », constitués de réseaux de petites et moyennes entreprises implantées dans un même bassin d'activités. Fortement spécialisés autour d'un métier ou d'un produit, ces systèmes productifs locaux sont capables d'innover et d'affronter les marchés internationaux. Une centaine de ces collectifs d'entreprises ont été identifiés en France. Le soutien que leur apportent les pouvoirs publics passe par la mise à disposition de services et de moyens d'accompagnement ainsi que par la mobilisation de financement de capital-risque.
- ◇ Le Fonds national de développement des entreprises (FNDE), institué en 1995 et qui n'avait pas été mis en oeuvre, a été effectivement créé en décembre 1997, avec une dotation de 200 millions de francs, mise progressivement en place au cours de l'année 1998 et reconstituée d'année en année. Ces crédits financent les plateformes d'initiative locale, l'aide au montage de petits projets par les sociétés régionales de capital-risque et les garanties de prêts bancaires accordés aux petites et moyennes entreprises dans les zones éligibles aux fonds structurels européens.
- ◇ Une réforme de la doctrine de la prime d'aménagement du territoire (PAT) dont le montant total est de 550 millions de francs par an a été menée à bien en 1998 et 1999 pour améliorer l'efficacité du dispositif et répondre à l'impératif de contraction des aides à finalité régionale décidé à l'échelon de l'Union Européenne. La nouvelle carte des zones éligibles à cette prime a été arrêtée, en accord avec la Commission Européenne, sur la base de critères rigoureux et transparents. Pour améliorer la prise en compte des projets endogènes, les seuils d'éligibilité des PME-PMI à la PAT ont été abaissés. Enfin, certains services aux entreprises peuvent désormais bénéficier de cette prime. Le nouveau dispositif est entré en vigueur au début de cette année.

III - 3.2 Encourager les partenariats public-privé

Avec l'irrésistible montée du secteur tertiaire, l'importance croissante des investissements immatériels, l'émergence de la culture de projet, la ville et l'entreprise sont plus que jamais, vouées à coopérer. Les chefs d'entreprises, les banquiers, les prestataires de services urbains sont devenus des partenaires incontournables des politiques urbaines locales, même s'il reste difficile de concilier la logique du marché et

celle des pouvoirs publics, tant les horizons et les mécanismes d'action des uns et des autres restent éloignés. Relativement bien rodée en matière de services urbains, cette coopération doit encore se développer dans le domaine de l'aménagement urbain, notamment lorsqu'il s'agit de requalifier et de revitaliser des quartiers en crise.

- ◇ La France a une longue tradition, mondialement reconnue, de partenariat public-privé en matière de création et de gestion de services urbains³⁴. Les délégations et les concessions de service public permettent d'associer des capitaux privés ou mixtes au financement des équipements ainsi que des opérateurs privés à leur exploitation, en laissant à la collectivité les décisions d'ordre politique comme la tarification du service. Elles constituent une combinaison efficace, si le contrat est bien construit, dans un double souci d'équité et de rentabilité, et une relation positive entre des opérateurs privés bien encadrés et des collectivités publiques qui n'abdiquent en rien leurs responsabilités essentielles. Un ouvrage de synthèse, exposant les principes de base devant régir les relations entre les différents partenaires, présentant des exemples concrets et proposant des recommandations pratiques pour la préparation et la passation des contrats, vient d'être publié par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement pour mieux faire connaître ces méthodes et les conditions de leur succès. Les sociétés d'économie mixte (SEM), qui sont des entreprises de droit privé dont les collectivités locales détiennent la majorité du capital, sont des outils privilégiés de l'action de ces collectivités en matière de gestion de services publics³⁵. Pour lever les obstacles juridiques qui freinent leur activité et leur permettre, face à la persistance d'importants besoins, de renforcer leur contribution au développement économique local, une refonte du statut des sociétés d'économie mixte locale a été envisagée. Elle fait l'objet d'une proposition de loi en cours d'examen par le Parlement.
- ◇ Les sociétés d'économie mixte sont aussi des opérateurs urbains de premier plan³⁶. Comme l'ensemble des opérateurs du domaine, elles doivent aujourd'hui s'adapter à un contexte en forte mutation. Les opérations d'aménagement urbain changent en effet progressivement de nature. Qu'elles aient pour objet de valoriser le potentiel global de développement d'une agglomération ou d'enrayer les processus cumulatifs de dévalorisation qui frappent certains quartiers, ces opérations doivent désormais relever le défi d'une triple complexité : faire du « sur-mesure » pour recomposer des sites déjà urbanisés, transformer et valoriser de vastes territoires dans des stratégies à long terme, combiner des interventions extrêmement variées mobilisant de nombreuses parties prenantes. On reconstruit de plus en plus « la ville sur la ville »³⁷, alors même que les chances de rentabilité directe des opérations d'aménagement sont durablement compromises. Dès lors, les collectivités locales n'ont d'autre choix que de s'engager fortement dans les opérations de renouvellement urbain dont elles souhaitent la réalisation. Elles doivent leur consacrer des moyens importants et soutenus en cherchant à y impliquer, plus qu'elles le faisaient jusqu'à présent, des investisseurs privés, des promoteurs prêts à

³⁴ Notamment en ce qui concerne les infrastructures de transport, l'adduction d'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, l'énergie, le stationnement, ...

³⁵ Les sociétés d'économie mixte jouent aujourd'hui un rôle majeur au service du développement local. Leur nombre a plus que doublé en quinze ans. Aujourd'hui, 1 250 SEM emploient 65 000 salariés et ont un chiffre d'affaires annuel de 70 milliards de francs. La moitié de ces SEM sont des sociétés de services exerçant une quarantaine de métiers différents. Le secteur des services génère les deux tiers du chiffre d'affaires total de l'ensemble des SEM.

³⁶ Un quart des SEM consacrent leur activité à l'aménagement urbain.

³⁷ Cette démarche de « renouvellement urbain » s'impose d'autant plus que les villes-centres, qui tendaient à dépérir, reprennent du poil de la bête. Elles ont regagné au cours de ces dernières années la population qu'elles avaient perdue pendant la précédente décennie.

partager, dans la durée, les risques et les chances du projet. Plutôt que de procéder systématiquement à des acquisitions foncières préalables, les maîtres d'ouvrage essaient d'intéresser directement les propriétaires concernés à la valorisation de leurs terrains. A défaut, pour alléger le coût, devenu prohibitif, du portage foncier, ils recourent à des formules juridico-financières qui ont fait leurs preuves (emphytéose, bail à construction, bail à réhabilitation, crédit-bail...) ou encore mobilisent, au profit de leurs opérations d'aménagement, des techniques financières en usage dans d'autres secteurs économiques, notamment dans l'immobilier (titrisation, rehaussement ...). De très nombreux travaux ont été conduits en France depuis trois ans sur les méthodes d'action adaptées aux projets de renouvellement urbain. La Caisse des Dépôts et Consignations, en signant avec l'Etat, en octobre 1998, une convention intitulée « une nouvelle ambition pour les villes » (dont les modalités d'intervention ont été diversifiées et les moyens amplifiés en juin 2 000), s'est impliquée, directement, dans cette démarche. Elle s'est engagée à financer, sur ses fonds propres à hauteur de trois milliards de francs inscrits dans un « fonds de renouvellement urbain », des études opérationnelles et l'ingénierie de projet. Elle intervient, en outre, en investisseur dans des opérations mettant en oeuvre un partenariat public-privé et qui comportent des risques immobiliers.

◇ En matière de renouvellement urbain, l'action des pouvoirs publics privilégie la revalorisation des territoires en déshérence, ou en forte mutation, dans lesquels le marché ne peut assurer, ni même déclencher, les adaptations et transformations nécessaires. C'est pourquoi le gouvernement s'est engagé dans la démarche des grands projets de ville (cf. III - 1.2). Les risques et la faible rentabilité qui s'attachent à ces opérations obligent à mobiliser, en sus des crédits de l'Etat, des ressources financières exceptionnelles :

- 1 La Caisse des Dépôts et Consignations y consacre une enveloppe de trois milliards de fonds propres (Fonds de renouvellement urbain)³⁸.
- 1 Les projets peuvent bénéficier des différents prêts existants en matière d'habitat social ainsi que de prêts spécifiques à taux réduits pour lesquels deux enveloppes de dix milliards de francs chacune ont été constituées, l'une (« prêts pour le renouvellement urbain » à 3 %) pour conduire des opérations de démolition, de restructuration, de réhabilitation lourde, de réaménagement de sites..., l'autre (« prêts projets urbains » à 4,2 %) destinés aux travaux de revalorisation urbaine, sociale et économique des quartiers en difficulté.
- 2 La loi « solidarité et renouvellement urbains » adoptée par le Parlement prévoit la création de « sociétés d'investissement régional » dotées de capitaux publics et privés et susceptibles d'intervenir pour financer des opérations de restructuration, d'aménagement et de développement de sites urbains en difficulté, ou encore pour favoriser l'action foncière et les investissements immobiliers et commerciaux qui s'y attachent. Ces nouvelles sociétés financières pourront ainsi financer efficacement les opérateurs privés ou publics intervenant dans le renouvellement urbain des zones urbaines sensibles, là où les taux de rentabilité sont inférieurs à ceux du marché.

³⁸ Ce Fonds de renouvellement urbain permet de subventionner les études opérationnelles et l'ingénierie de projet. Il permet aussi à la CDC d'intervenir en investisseur pour assumer, avec des partenaires publics et/ou privés, des risques immobiliers.

- En matière de revitalisation des surfaces commerciales existantes dans ces zones, les sociétés d'investissement régional ne seront pas seules à intervenir. Pour soutenir le commerce de proximité dans les quartiers en difficulté, un établissement public d'aménagement pour la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé et doté de cent trente millions de francs. Il a pour objet d'acheter des surfaces commerciales en déshérence, de redéfinir l'offre commerciale en fonction des besoins de la clientèle, d'en déduire les transformations à opérer, de financer les travaux d'aménagement et de valorisation puis de revendre ou de louer les locaux à des investisseurs privés. Il peut assurer, ou faire assurer, la gestion locative, la gestion technique, la commercialisation et l'animation marchande. Son champ d'intervention géographique englobe l'ensemble des territoires en contrats de ville. Il travaille d'ores et déjà sur une cinquantaine de dossiers. Il faut noter enfin que la réglementation française relative à l'urbanisme commercial (autorisation préalable à la création ou à l'extension de certaines activités commerciales) a été entièrement refondue fin 1996 et début 1997, en application d'une loi du 5 juillet 1996 (loi Raffarin),
- Pour mieux articuler les perspectives de développement et les préoccupations d'accès ou de retour à l'emploi des personnes en difficulté, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ont été élaborés dans cent soixante trois sites urbains. Tout en continuant à accompagner ces PLIE, l'Etat souhaite favoriser, à l'occasion de l'élaboration des contrats de ville, la maturation de projets locaux de développement économique. Un appel national à projets sera prochainement lancé, à ce titre, s'adressant à 150 sites en contrat de ville (dont les zones franches urbaines cf. III - 3.1.1 et les grands projets de ville cf. III - 1 et 2). Les actions correspondantes seront coordonnées, dans chaque ville, par des « maisons de l'initiative » rassemblant les partenaires publics et privés de l'opération, et au niveau central, par une mission nationale d'ingénierie.
- Créés par des partenariat public-privé dans un contexte de développement industriel territorial, exprimant un consensus entre les acteurs du développement régional, « labellisés » par la Commission Européenne, les « centres européens d'entreprise et d'innovation (CEEI) » jouent un rôle d'interface entre les collectivités locales et les entreprises locales et développent une large gamme d'offre de services spécialisés et « sur mesure ». Ces centres cultivent une conception opérationnelle de l'innovation, qui procède essentiellement de la demande et s'applique à tous les éléments susceptibles d'améliorer les savoir-faire et la compétitivité. Une vingtaine de ces centres fonctionnent dans notre pays. Interconnectés, ils opèrent également au sein d'un réseau européen agréé par l'association « European business and innovation centers network (EBN)».

III - 4 Une approche globale intégrant l'économique, le social et l'environnement : le développement durable

Le social, la protection de l'environnement, l'économique ne doivent pas seulement être traités simultanément dans chaque agglomération. Ils doivent l'être globalement en les intégrant, dans une démarche réellement systémique.

Si l'on veut que la ville soit à la fois efficace pour l'économie, performante du point de vue écologique tout en permettant un développement social équitable -c'est la bonne définition du développement urbain durable, autrement dit, la contribution de la ville à la politique de développement durable-, il faut développer à l'échelle de chaque

agglomération, en conjuguant les efforts des différents partenaires concernés, une stratégie d'ensemble englobant les perspectives d'urbanisation, les politiques de déplacement, les infrastructures, la protection des espaces sensibles et des ressources naturelles, la solidarité sociale et le développement économique local.

Dans cette optique, quatre grandes démarches complémentaires ont été initiées, ces dernières années, en France, qui marquent une véritable rupture conceptuelle dans la manière dont sont produites et mises en oeuvre les politiques urbaines.

III - 4.1 Répondant à la nécessité d'une organisation des territoires plus conforme aux pratiques économiques et sociales qui les modèlent ainsi qu'à celle d'une meilleure territorialisation de l'action publique, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT), votée en juin 1999, a marqué trois avancées importantes voire déterminantes :

- en instaurant, au niveau national et à l'échelle des régions, un dispositif de planification réorienté, fondé, sur la demande et intégrant les impératifs de développement durable. Sont institués, à ce titre, neuf schémas de services collectifs (cf I - 2.4) avec lesquelles les schémas régionaux ou inter-régionaux d'aménagement et de développement du territoire devront être compatibles.
- en initiant une recomposition pragmatique du territoire par la possibilité qu'elle offre de développer des approches territoriales globales à bonne échelle, celle de l'agglomération ou des « pays » (cf I – 1.2) et de restructurer l'action publique autour de ces territoires de projet.
- en donnant un support législatif aux « contrats de ville » (dont l'objet est la solidarité sociale cf III - 1.2) et en ouvrant la voie à l'élaboration de « contrats d'agglomération » et de « contrat de pays » (à finalité beaucoup plus large), les uns et les autres étant préparés en cohérence avec les désormais classiques contrats Etat-région et, pour valoir sur la même période pluriannuelle d'application. Une circulaire ministérielle est venue, en mai 1999, rappeler les enjeux du développement durable et présenter des éléments de méthode propres à la prise en compte de ces enjeux dans l'élaboration de ces contrats.

III - 4.2 La loi « solidarité et renouvellement urbains » adoptée par le Parlement en décembre 2 000, se situe dans le prolongement de la LOADT et innove, elle aussi, à plus d'un titre :

- Elle entend rénover et mettre en cohérence le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace en s'appuyant sur les principes de développement durable et sur l'exigence de mixité sociale et urbaine. A ce titre, et pour la première fois, les principes fondamentaux qui doivent s'imposer à toutes les collectivités publiques concernées sont clairement énoncés dans le code de l'urbanisme. En outre, elle aborde simultanément l'urbanisme, les déplacements et l'habitat. Car un développement urbain mieux maîtrisé et durable exige, à l'évidence, une articulation effective de ces différentes approches qui constituent le socle de toute politique urbaine.
- Pour faire face aux nouveaux enjeux et aux nouvelles pratiques de la ville; elle introduit une profonde réforme des outils de la planification urbaine en fonction de quatre objectifs fondamentaux :

- 1 favoriser l'expression d'une planification stratégique couvrant l'ensemble de l'agglomération et des zones périurbaines constituant un même bassin de vie, afin de permettre un développement plus harmonieux et mieux coordonné des agglomérations sans tenir compte des limites communales. C'est pourquoi la loi prévoit que la constructibilité du territoire des communes périphériques refusant d'entrer dans le champ de cette planification intercommunale sera limitée ;
 - 2 mettre en cohérence toutes les politiques sectorielles à l'échelle de l'agglomération, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux qui jusqu'à présent faisaient l'objet de documents de planification spécifiques sans coordination ;
 - 3 donner plus de lisibilité au projet d'agglomération et aux projets urbains communaux avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle des aires urbaines et avec les plans locaux d'urbanisme (PLU) à l'échelle des communes³⁹.
 - 4 renforcer le débat public autour des documents d'urbanisme à travers le renforcement des obligations de concertation préalable et la généralisation de l'enquête publique⁴⁰.
- 1 Elle donne de nouveaux points d'appui à une politique des déplacements plus intermodale, favorable aux transports collectifs et davantage soucieuse de l'articulation entre transports et développement urbain. Elle renforce ainsi le contenu prescriptif des plans de déplacements urbains élaborés dans les grandes agglomérations et instaure une coordination, à l'échelle des aires urbaines, des différentes autorités organisatrices de transports, afin de mieux prendre en compte les liens entre secteurs urbains et périurbains.

Ces dispositions s'inscrivent dans un contexte budgétaire où les crédits dédiés par l'Etat aux transports collectifs (notamment urbains) ont été très sensiblement majorés (cf. III - 2).

III - 4.3 Le caractère profondément novateur du concept de « contrat d'agglomération, l'ambition qui s'y attache (c'est un contrat plus ambitieux que tout autre contrat territorial) ont incité les pouvoirs publics à mettre pragmatiquement au point la démarche et à la roder avant de la généraliser. L'Etat et les élus locaux de 14 agglomérations-pilotes ont ainsi conduit conjointement, pendant près d'une année, en temps réel et en vraie grandeur, pour valoir préfiguration de la démarche, un travail de construction collective permettant, notamment, d'explicitier les principes méthodologiques et opérationnels qui doivent présider à l'élaboration des futurs contrats d'agglomération.

Ceux-ci devraient pouvoir être signés jusqu'en 2 003 et viendront à échéance en 2 006, en même temps que les contrats Etat-région (qui comportent un volet territorial sur lequel les contrats d'agglomérations pourront s'appuyer), en même temps aussi que les contrats de ville (lesquels seront intégrés, là où ils existent et le moment venu dans les contrats

³⁹ Avec la création des schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle des aires urbaines et des plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau communal, il y a bien davantage qu'un changement d'appellation des anciens documents (respectivement les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols). Il s'agit de donner plus de chair et plus de visibilité au projet d'agglomération et aux projets urbains de chacune des communes qui la constituent. Le schéma de cohérence vient, en fait, s'intercaler entre le projet d'agglomération (dont il est la traduction juridique et spatiale) et le contrat d'agglomération (qui peut constituer un des moyens de sa mise en oeuvre).

⁴⁰ L'enquête publique relative au schéma de cohérence permettra d'engager un véritable débat démocratique sur l'avenir de l'agglomération.

d'agglomération signés ultérieurement pour en constituer le volet « cohésion sociale et territoriale »).

Sans épuiser un sujet aussi complexe, la démarche de préfiguration conduite dans les 14 agglomérations pilotes a d'ores et déjà fait émerger de premiers enseignements significatifs de portée tout à fait générale :

- Le contrat d'agglomération ne peut se contenter d'une fonction programmatique : capter et agencer des moyens financiers exceptionnels que le droit commun échoue à mobiliser à la bonne hauteur et dans la durée.
- Il ne saurait, non plus, se limiter à une fonction instrumentale : mettre en cohérence l'empilement des différentes contractualisations sectorielles. Il n'est pas une simple machinerie technique multidimensionnelle.
- Référé à une échelle géographique inédite, il est nécessairement le cadre d'une interpellation réciproque entre des partenaires qui doivent, d'abord, élaborer un projet dont la substance même définira la « construction » du territoire à prendre en considération.
- Le contrat n'est qu'un moment de ce projet, une étape d'un processus qui se joue en continu, le moyen de rendre cette étape opérationnelle.
- Le contrat offre l'opportunité d'un véritable renouveau de l'action publique et bouscule les jeux d'acteurs, du côté de l'Etat comme du côté des collectivités locales.

III - 4.4 Conformément aux conclusions des sommets de Rio et d'Istanbul, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire recommande que les projets d'agglomération ou de pays prennent en compte, au plan local, les engagements souscrits, lors de ces deux sommets, et puissent aboutir à l'élaboration, à cette échelle, de véritables programmes d'action pour le développement durable du XXI^{ème} siècle, les « agendas 21 locaux ». Pour inciter à l'élaboration de ces « agendas 21 locaux » et stimuler les initiatives, le gouvernement a lancé deux « appels à projet » successifs. Le premier, en 1998, s'adressait aux collectivités locales déjà engagées dans une réflexion de développement local durable⁴¹. Il a suscité 51 réponses dont 16 ont été prises en considération. Deux ans plus tard, un second appel à projet (qui a suscité 104 réponses dont 29 sélectionnées) a été l'occasion de mobiliser les acteurs locaux, de capitaliser et de diffuser les expériences innovantes. La nature et la forme des réponses données à ces « appels à projet » confirment l'ambiguïté qui s'attache, trop souvent encore, au concept de développement durable. Nombre de collectivités locales responsables de ces projets n'envisagent que des entrées environnementales et impliquent essentiellement leurs services en charge des questions d'environnement au détriment d'une approche réellement globale. Elles éprouvent des difficultés à aborder, dans le cadre de leur Agenda 21 local, les problèmes sociaux et, plus encore, les questions économiques même si, comme le second appel à projet l'a montré, les choses sont en train d'évoluer dans le bon sens.

⁴¹ A travers diverses démarches (par exemple l'élaboration d'une charte pour l'environnement) ou encore, ayant adhéré à la charte d'Alborg dans le cadre de la campagne des villes européennes durables.

Si, dans leur état actuel, ces projets ne sont pas encore en mesure de promouvoir un corpus de valeurs, ni de faire évoluer les ressorts de l'action publique, ils contribuent à la transformation progressive des voies et moyens de la gestion urbaine. Le travail de recensement des expériences significatives se poursuit. L'objectif est de constituer, en France, un « réseau villes et développement durable » qui se connectera aux réseaux européens et mondiaux ayant le même objet.

III - 5 Améliorer la gouvernance urbaine pour créer les conditions du développement durable des agglomérations.

L'objectif de développement durable implique la nécessité, désormais largement reconnue, d'une meilleure maîtrise collective du développement des villes et la mise en œuvre, dans des partenariats locaux efficaces, de stratégies globales d'action concertées.

Mais, pour nécessaire qu'elle soit, cette approche globale ne va pas de soi. Chaque aire urbaine voit coexister sur son territoire plusieurs pouvoirs locaux juxtaposés, d'autant plus nombreux qu'elle est plus grande. Détenant une compétence générale, mais limitée à une portion du territoire urbain, ces collectivités sont dans l'incapacité d'embrasser, dans sa globalité, la problématique de leur propre agglomération. Cet émiettement du pouvoir local, qui en limite singulièrement la portée, s'ajoute à la parcellisation fonctionnelle des approches verticales et des programmes sectoriels que développent les pouvoirs supra-locaux qui interviennent, plus ou moins directement, sur la ville aux côtés des collectivités locales. Enfin, les territoires, eux-mêmes variables, sur lesquels opèrent nombre d'acteurs socio-économiques, ne coïncident plus que momentanément, ou partiellement, avec l'espace du pouvoir local.

C'est précisément parce que la réalité des évolutions urbaines relève et relèvera de plus en plus d'une pluralité d'acteurs qui ne sont pas tous locaux ni tous publics, parce que les territoires à prendre en compte pour traiter des problèmes urbains varient selon la nature de ces problèmes, que la question de la gouvernance urbaine devient, en France comme dans la plupart des pays, un thème majeur de réflexion et de débats.

Améliorer la gouvernance urbaine, c'est être capable de mettre en perspective et en synergie les actions des différents intervenants qui, ensemble et le plus souvent dans le désordre, « font » aujourd'hui la ville. C'est se mettre en mesure de concevoir, et de promouvoir un véritable « projet d'agglomération » co-produit par l'ensemble de ses forces vives et mis en débat avec les citoyens, sur un territoire qui est à construire d'un commun accord. Améliorer la gouvernance urbaine, c'est aussi faire en sorte que l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires puissent organiser, conjointement, leurs politiques à moyen terme en vue d'un développement équilibré et harmonieux de chaque agglomération. Pour se donner les moyens de cette ambition, quatre grands processus d'évolution ont été engagés dans notre pays :

III - 5.1 Conforter la capacité d'action des collectivités locales :

- Une loi du 12 juillet 1999 relative « au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », dite « loi Chevènement » du nom du ministre de l'Intérieur qui fut en charge de son élaboration, est venue renouveler profondément les modalités de l'intercommunalité de projet dans les agglomérations urbaines, en adaptant le cadre institutionnel et juridique de cette intercommunalité à l'évolution

constatée du tissu urbain, et en instaurant un véritable « pouvoir d'agglomération ». La loi a, en effet, créé un nouvel outil de coopération des structures urbaines, la « communauté d'agglomération », dont la mise en oeuvre repose sur la mobilisation d'une ressource fiscale principale, la taxe professionnelle unique (ce qui permet de constituer l'agglomération en un véritable espace de solidarité fiscale et économique) et sur la définition de compétences fortes en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de transports, de développement social urbain, compétences obligatoires ou volontairement transférées par les communes aux nouvelles communautés (ce qui permet de disposer des moyens nécessaires pour orienter le développement de l'agglomération, lutter contre l'éclatement urbain, prendre en compte les exigences du développement durable). De telles communautés peuvent être instituées dans toutes les aires urbaines de plus de 50.000 habitants (qui en France sont au nombre de 140) et bénéficier d'une incitation financière particulièrement significative de l'Etat⁴². Au premier janvier 2 001, 90 communautés d'agglomération ont été créées, qui regroupent 11,5 millions d'habitants, auxquelles il faut ajouter quatorze communautés urbaines qui rassemblent 6,2 millions d'habitants. Ce succès spectaculaire montre, s'il en était besoin, que l'adaptation du cadre juridique et institutionnel de l'intercommunalité à l'évolution des agglomérations répondait, dans notre pays, à un vrai besoin et à une attente forte des responsables locaux.

- La nouvelle loi « solidarité et renouvellement urbains » (cf III - 4.2) prévoit qu'une instance de coopération intercommunale (établissement public ou syndicat mixte) devra être créée pour élaborer le schéma de cohérence territoriale. elle prévoit aussi que la compétence de cette instance planificatrice pourra être, éventuellement, élargie à l'élaboration et à l'approbation du plan de déplacements urbains sur le même périmètre. En toute hypothèse, elle organise les modalités d'articulation entre les autorités chargées de ce plan de déplacements et l'instance compétente en matière de schéma de cohérence. Elle encourage, enfin, la coopération, au sein d'une aire urbaine, entre les autorités organisatrices de transports (urbain, interurbain et ferroviaire) ainsi que la coordination de leurs réseaux respectifs en favorisant la création de syndicats mixtes pouvant être dotés d'une « ressource spécifique » permettant, notamment, le financement des missions d'intérêt commun (tarification harmonisée, systèmes de rabattement et d'échange entre réseaux...).
- En vue de compléter et de prolonger le dispositif des lois de décentralisation qui datent déjà d'une quinzaine d'années, le gouvernement a confié en octobre 1999 à une Commission ad hoc (cf I - 2.5), composée essentiellement d'élus locaux, la mission de débattre des perspectives d'évolution de la décentralisation et de poser les bases de son avenir. Cette Commission vient de présenter au Premier ministre un ensemble de quelque 150 propositions visant à « refonder l'action publique locale ». Pour rendre la décentralisation plus légitime, plus efficace et plus solidaire, la commission suggère notamment d'affirmer le rôle majeur de l'intercommunalité en faisant élire les conseils intercommunaux au suffrage universel direct, d'accroître les compétences dévolues aux régions, de garantir l'autonomie fiscale des collectivités locales en amplifiant les politiques nationales de péréquation, d'améliorer la sécurité juridique des actes des collectivités décentralisées et de permettre l'accès aux fonctions électives de catégories sociales plus diversifiées. Corrélativement, la commission recommande de réorganiser l'administration locale de l'Etat, d'adapter la fonction publique territoriale et d'instituer de nouvelles formes de démocratie participative. Saisi de ces propositions, le gouvernement a affirmé sa volonté de

⁴² sous la forme d'une majoration sensible de la dotation globale de fonctionnement

s'atteler, sans plus attendre, à une modernisation raisonnée des institutions locales dans notre pays. Il entend maintenant ouvrir un grand débat national avant d'introduire les réformes législatives qui s'imposent.

- Enfin une importante réforme de la comptabilité communale est entrée en vigueur au 1er janvier 1997. Cette nouvelle comptabilité⁴³ constitue un réel progrès dans la connaissance de la situation financière globale et approfondie de la collectivité : comptabilité patrimoniale, rattachement des charges et des produits à l'exercice, amortissements et provisions obligatoires, possibilité de constituer des excédents d'autofinancements prévisionnels... En améliorant la transparence financière, elle permet aux responsables locaux de prendre l'exacte mesure des engagements souscrits et des risques encourus, notamment au titre des aménagements urbains. Elle contribue, dès lors, à la clarification souhaitée des financements locaux.

III - 5.2 Faire évoluer le rôle de l'Etat central : de l'Etat opérateur à l'Etat régulateur

- En France, comme dans nombre d'autres pays, le besoin d'adapter la puissance publique nationale à l'évolution du contexte socio-économique est profondément ressenti. Sans remettre en cause ses fonctions régaliennes ni ses missions fondamentales⁴⁴, l'Etat tend à se délester progressivement des tâches d'opérateur qu'il avait prises en charge, pour se consacrer à sa responsabilité essentielle : être non pas le gérant mais le garant, pour le présent comme pour l'avenir, de la mise en oeuvre du projet social, économique et culturel de la communauté nationale. Il évolue vers un Etat régulateur, facilitateur, animateur de partenariat, créant les conditions favorables au bon fonctionnement du marché et un environnement propice aux initiatives de ses différents partenaires, et mettant chacun d'eux en capacité créatrice et productive optimale⁴⁵. Il lui appartient de donner du sens à leur action, de les associer davantage à l'élaboration des missions publiques. Il doit se considérer comme un maillon -certes essentiel- entre différentes échelles de gouvernance.
- Sa capacité à établir des prévisions stratégiques, à structurer et à diffuser l'information, à animer des processus itératifs d'échanges devient un élément clé de la fonction nationale et de l'efficacité collective. C'est dans cette optique⁴⁶ que le gouvernement vient de décider de créer un « Institut des Villes ». Conçu en plein accord avec les principales associations d'élus locaux urbains et les grands partenaires de l'Etat sur le champ de l'urbain, il a pour mission de mettre en communication l'ensemble des acteurs de la politique urbaine, comprise au sens large, de mutualiser les connaissances, de faire circuler entre eux l'information et de favoriser l'accessibilité

⁴³ connue sous le nom de code « M14 »

⁴⁴ L'Etat central reste notamment -et plus que jamais- le garant de la solidarité nationale dans trois dimensions majeures d'arbitrage : solidarité entre les individus, entre les territoires, entre les générations.

⁴⁵ C'est ainsi par exemple qu'a été mis en place, en étroite concertation avec les professionnels concernés et les associations d'élus, un office professionnel de qualification des urbanistes clarifiant les modalités d'exercice de cette profession.

⁴⁶ C'est dans ce même esprit, qu'une importante relance de la recherche urbaine a été décidée sous l'égide du ministère de la Recherche (qui a engagé en 1999 une « action concertée incitative ville » mobilisant conjointement les sciences humaines et les sciences de la nature sur le champ urbain) et du ministère de l'Equipement (qui a restructuré et réorganisé ses moyens de recherche appliquée en un « Plan Urbanisme, Construction, Architecture » doté d'importants moyens).

réci-proque aux données⁴⁷. Il sera un animateur de réseaux, un outil d'accélération et d'amplification des échanges. Il aura en outre pour tâche de rendre lisible, et accessible, la réflexion sur la ville, de prendre l'initiative de confrontations de points de vue et de favoriser l'élaboration collective de solutions. Il devra aussi permettre de montrer ce qui se passe dans le domaine de l'urbain au-delà de nos frontières et, réciproquement, de faire valoir à l'étranger le savoir-faire français en la matière.

- Cet Institut pourrait être également la cheville ouvrière d'une « conférence des villes » à la fois politique et technique, permettant de confronter, périodiquement, au plus haut niveau, les points de vue des grandes associations d'élus locaux, de l'Etat et de leurs principaux partenaires sur la politique urbaine nationale afin de dessiner des voies de progrès. Une première conférence préfigurant une rencontre de ce type a eu lieu le 4 avril 2 000, clôturée par le Premier ministre.
- Cette réforme de l'Etat ne saurait résulter simplement du retrait progressif de l'Etat opérateur. Elle implique une amélioration de son organisation et de sa gestion, notamment au plan territorial. L'émergence de « projets de territoire » d'initiative locale, le développement des contrats « Etat-collectivités territoriales » exigent une capacité accrue de coordination « verticale » de ses différents services⁴⁸. Ils mettent, plus encore, à l'épreuve leur capacité « horizontale » à mobiliser, en inter-services, les différentes politiques qui participent à l'organisation et à la gestion d'un territoire. Face à ces interpellations (qui ont pris maintenant une acuité beaucoup plus forte), les responsables de la politique de développement social urbain avaient mis en place, il y a quelques années, des « sous-préfets à la ville » et des « délégués de l'Etat », coordonnateurs locaux spécialisés des services déconcentrés de l'Etat. En attendant mieux, le gouvernement a décidé, en décembre dernier, de revaloriser leur rôle et d'en accroître le nombre.

III - 5.3 Créer les conditions d'une démocratie participative ancrée dans le local

La ville est le lieu privilégié de la démocratie et de la citoyenneté. Pour permettre aux citoyens d'être des acteurs à part entière du devenir de leur ville, il faut multiplier localement les moments et les lieux de dialogue en suscitant, sur le terrain des pratiques quotidiennes d'information, de concertation, de médiation et de résolution des conflits. De tels dispositifs, commissions locales, comités de quartiers, conseils représentatifs ... existent, de longue date, dans notre pays, sous des formes diverses. Ils permettent de dépasser la dialectique « contestation - pouvoir, d'augmenter la transparence de la décision publique, de créer les conditions d'une véritable adhésion au processus de décision.

Au moment où, sans renoncer en quoi que ce soit aux acquis de la démocratie représentative, les procédures partenariales dessinent de nouveaux rapports entre les responsables politiques et administratifs d'une part, les habitants et les instances qui les regroupent, d'autre part, un gros effort est engagé, en France, depuis 1998, pour élargir cette participation et en conforter les moyens.

- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de juin 1999 a rendu obligatoire la constitution, à l'échelon de l'agglomération, d'un

⁴⁷ Notamment celles détenues par les centres de ressources spécialisés. En particulier, animé et coordonné par la délégation interministérielle à la ville, le réseau des centres de ressources de la politique de la ville s'est fortement développé ces dernières années et couvre désormais les régions les plus urbanisées.

⁴⁸ Ce qui implique d'améliorer les coopérations internes et les dispositifs d'arbitrage

« conseil de développement » composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Organisé librement, ce Conseil doit être consulté sur le « projet d'agglomération » et peut l'être sur toute question relative à l'aménagement et au développement de l'agglomération. Il a vocation à constituer un lieu de débat public où les acteurs, eux-mêmes, plus que les institutions, échangent, proposent, contribuent et évaluent.

- La préparation de la loi « solidarité et renouvellement urbains » a été précédée, fin 1998-courant 1999, d'une démarche de consultation très ouverte, qui a vu se dérouler, pendant plus de six mois, des réunions publiques et des ateliers techniques dans six grandes métropoles régionales. Les six ministres les plus concernés ont pu, à cette occasion, dialoguer directement avec plusieurs centaines d'habitants. Une séance de synthèse, tenue à Paris en présence du Premier ministre, a clôturé cette démarche exceptionnelle.
- Une autre consultation, lancée en 1998 par le ministre de la Ville a conduit le gouvernement à prendre, en décembre de la même année, de nouvelles mesures pour encourager les initiatives des acteurs de terrain et inciter les jeunes à participer à la vie associative : généralisation de Fonds de participation des habitants mutualisant les micro-financements des activités associatives, simplification et accélération des procédures de subventions aux associations, possibilités d'avances de l'Etat, création d'un pôle associatif dans chaque préfecture.... La préparation des contrats de ville de la nouvelle génération a été, comme l'avait demandé le Premier ministre, « l'occasion de franchir une nouvelle étape dans l'implication des habitants ». Les acteurs de terrain ont été étroitement associés à leur élaboration. Enfin, chaque « grand projet de ville » doit donner lieu à la mise en place d'un comité consultatif associant les acteurs locaux et les habitants qui aura à connaître de la définition et de la mise en œuvre du projet.
- Une loi du 12 avril 2 000 est venue renforcer les droits des citoyens dans leurs relations avec les autorités administratives (Etat, collectivités territoriales, autres organismes chargés de la gestion d'un service public). Cette loi améliore la transparence des démarches, accélère le traitement des dossiers, accroît le rôle du médiateur de la République. Elle dote d'un cadre juridique les « maisons de services publics » qui doivent permettre aux usagers d'obtenir, dans un lieu unique, diverses informations et prestations.
- La loi « solidarité et renouvellement urbains » comporte des dispositions propres à améliorer la concertation entre les bailleurs et leurs locataires. Dans le parc privé, elle étend la compétence de la commission départementale de conciliation⁴⁹ au règlement des petits litiges individuels. Dans le parc social, la loi impose aux bailleurs d'élaborer des « plans de concertation locative » couvrant l'ensemble de leur patrimoine. Directement associés à cette élaboration, les représentants des locataires pourront ensuite se faire entendre au sein de « conseils de concertation locative » mis en place par ces plans.
- Cette même loi « solidarité et renouvellement urbains » rend obligatoire l'organisation d'une concertation avec les habitants dès que l'élaboration (ou la révision) d'un document d'urbanisme est entreprise⁵⁰. Aucune nouvelle règle d'urbanisme ne

⁴⁹ Cette commission intervient actuellement sur les litiges relatifs aux hausses de loyer dans le parc locatif privé.

⁵⁰ Cette concertation n'existe aujourd'hui que lorsqu'il est envisagé d'ouvrir à l'urbanisation des zones non construites ou préalablement à des opérations d'aménagement.

pourra plus être opposable sans avoir été soumise à enquête publique. C'est ainsi que les nouveaux schémas de cohérence territoriale, porteurs des grands enjeux de développement à l'échelle des aires urbaines, et les nouveaux plans locaux d'urbanisme qui exprimeront, en harmonie avec ces schémas, les projets locaux de développement et d'aménagement, ne pourront être approuvés qu'après enquête publique.

- Une réforme de l' « utilité publique » est en cours. La procédure de déclaration de cette utilité publique sera simplifiée et les collectivités territoriales verront leur responsabilité accrue en ce domaine. Le débat public, en amont de tous les grands projets d'équipements, sera systématisé et pourra être étendu à des problématiques plus larges (choix d'aménagement, plans, programmes ...).
- La contribution des nouvelles technologies de l'information et de la communication à la démocratie locale et leur mobilisation au service de la transparence des décisions publiques, ainsi que les processus d'appropriation sociale de ses innovations technologiques, sont au coeur des préoccupations des chercheurs comme des responsables politiques. Elles font l'objet de nombreuses études et d'expérimentations en vraie grandeur.

III - 5.4 Promouvoir le rôle des femmes dans la cité.

En France, trop peu nombreuses sont les femmes à exercer des fonctions électives, au plan national (11% de femmes à l'Assemblée Nationale, 5% au Sénat) comme à l'échelon local, pourtant plus proche du citoyen (les femmes ne représentent que 21% des conseillers municipaux et 7% seulement des maires. Sur l'ensemble des communes de plus de 30.000 habitants, il n'y a que 12 femmes maires) de même qu'aux niveaux Intermédiaires (une femme seulement parmi les 104 présidents de Conseils Généraux, une femme seulement parmi les 26 présidents de Conseil Régional).

Parce que les femmes doivent pouvoir, pleinement et sur un pied d'égalité, participer à la vie civile, économique, sociale et culturelle de la nation, la répartition des hommes et des femmes dans les instances politiques doit refléter leur répartition dans la population. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont souhaité mettre fin à l'exclusion implicite et silencieuse des femmes dans la représentation politique. Une réforme de la constitution a été adoptée en 1999. Elle a permis à une loi du 6 juin 2 000 d'organiser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives et la mise en place de mesures incitatives pour favoriser la participation des femmes à la vie politique. La consécration du principe de parité dans le domaine politique ne manquera pas d'ouvrir la voie à une véritable démocratie paritaire dans la sphère sociale, professionnelle et urbaine.

Il est grand temps, en effet, de mobiliser le potentiel, si mal exploité, de créativité sociale et culturelle, de savoir-faire et d'expérience que détiennent les femmes. Parce qu'elles sont particulièrement attentives aux valeurs humaines, au fonctionnement concret des choses, parce qu'elles préfèrent des solutions alternatives aux rapports de force, parce qu'elles portent un autre regard sur la ville, sur les conditions de sa planification et de sa gestion, les femmes peuvent ainsi les enrichir, leur apporter de nouvelles dimensions, un meilleur équilibre. Promouvoir le rôle des femmes dans la cité, ce n'est pas seulement travailler pour les femmes. C'est aussi, et même surtout, travailler avec les femmes pour le plus grand profit de tous ses habitants.

Cette perspective n'exclut pas, bien au contraire, que les femmes puissent bénéficier de mesures de discrimination positive, tant en ce qui concerne l'accès et les aides au logement que l'embauche, par exemple, dans le cadre du programme des adultes-relais (cf. III - 1.2).

IV - Renforcer la coopération internationale et l'aide au développement

IV - 1 Le dispositif institutionnel de la coopération publique française a fait l'objet d'une réforme de grande ampleur, décidée en février 1998, et maintenant entrée dans les faits.

- Le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires Etrangères ont fusionné dès le début 1999. Une direction unique, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) regroupe l'ensemble des services en charge de la coopération d'Etat avec tous les pays de monde, ce qui permet une meilleure articulation sectorielle entre les actions menées avec plusieurs pays.
- La coordination interministérielle, qui constituait un point faible du dispositif antérieur, est désormais assurée par un nouveau Comité Interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID)⁵¹ chargé de définir les grandes priorités géographiques et sectorielles et d'assurer la cohérence d'ensemble des interventions de l'Etat.
- Une nouvelle géographie d'interventions privilégiées a été définie : la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Flexible, évolutive, cette ZSP comprend aujourd'hui 61 pays potentiellement éligibles à l'aide française (la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le Maghreb, la péninsule indochinoise, la Caraïbe, le Liban et les territoires sous administration palestinienne).
- L'aide publique au développement reste conduite par deux pôles administratifs, le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances, qui s'appuient sur un opérateur pivot, l'Agence française de développement (AFD).
- Un Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI)⁵² a été créé pour offrir un lieu d'expression et de dialogue aux acteurs non-gouvernementaux de la coopération internationale⁵³ et associer la société civile à la politique française d'aide au développement.

IV - 2 Même si l'aide française au développement, exprimée en pourcentage du PNB, reste inférieure à l'objectif de 0,7 % rappelé dans le § 204 du « Plan mondial d'action », la France maintient un volume d'aide significatif : avec un ratio de 0,4 %, elle se situe au premier rang des pays du G 7. Elle se classe au troisième rang des vingt deux pays membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE pour le montant, en valeur, de son aide qui s'est élevée à plus de cinq mille sept cent millions de dollars en 1998⁵⁴. L'aide multilatérale, dont le poids relatif s'est renforcé au cours

⁵¹ Le CICID est présidé par le Premier ministre et son secrétariat est assuré, conjointement, par le ministère des Affaires Etrangères et le ministère des Finances. Il s'est réuni pour la première fois en janvier 1999 et une seconde fois en juin 2000.

⁵² Fort de soixante membres, il est présidé par un personnalité politique de premier plan. Aucun fonctionnaire en activité ni aucun responsable de programmes de développement n'en font partie. Il a d'ores et déjà remis cinq avis et un rapport au gouvernement et entame une réflexion sur les stratégies urbaines de la coopération internationale.

⁵³ Collectivités territoriales, ONG, syndicats, entreprises, associations de migrants.

⁵⁴ Non compris les moyens consacrés par les collectivités locales à la coopération décentralisée qui ne sont pas comptabilisés comme aide au développement, bien que les règles en vigueur ne s'y opposent pas.

des trois dernières années, représente, aujourd'hui, un quart du total de l'aide publique française au développement. La contribution à l'aide européenne absorbe près de la moitié de cette aide multilatérale. La France est ainsi le premier contributeur du fonds européen de développement avec plus de 24 % du total (alors que sa participation au budget général de l'Union Européenne se situait à 17 % en 1998).

IV - 3 L'ampleur et l'acuité de la question urbaine dans les pays en développement justifie que la politique française de coopération ait pris en compte, dans le sens des recommandations du « Plan mondial d'action », des objectifs spécifiques :

- Accompagner et conforter les processus de décentralisation ;
- renforcer les capacités locales de gestion urbaine ;
- développer des partenariats entre acteurs politiques, économiques et sociaux de la ville pour élaborer des programmes intégrés de développement durable ;
- considérer les ressorts possibles d'une économie urbaine adaptée aux situations où la pauvreté et l'exclusion continueront longtemps encore de dominer ;
- reconsidérer les modalités de financement de l'urbanisation en s'appuyant davantage sur les ressources mobilisables de l'économie locale.

Un partenariat a été notamment engagé avec le CNUEH pour favoriser la mise en oeuvre des recommandations de « Habitat II » dans les pays de l'Afrique sub-saharienne et notamment pour intensifier les échanges d'expériences, conforter les programmes institutionnels de développement municipal (PDM, PGU...), renforcer les dispositifs de formation aux métiers de la ville, aider à l'émergence des diagnostics et des projets d'agglomération. La France contribue par ailleurs à la mise en oeuvre du programme « Cities Alliance » développé conjointement par le CNUEH et la Banque mondiale pour éradiquer les bidonvilles et favoriser l'élaboration de stratégies globales d'agglomération dans les pays en voie de développement

IV - 4 Les coopérations internationales menées par les collectivités territoriales françaises constituent une composante de plus en plus dynamique de l'aide nationale au développement. Ces collectivités (communes, départements, régions) se sont engagées, délibérément, et de longue date, dans des activités de coopération internationale, financées en partie sur leur propre budget⁵⁵, avec des collectivités équivalentes dans de nombreux pays étrangers. Fondée sur une légitimité reconnue⁵⁶, cette action extérieure des collectivités locales française -dite coopération décentralisée- a pris beaucoup d'ampleur. Plus de 2 000 collectivités sont actuellement engagées, à des degrés divers, dans des coopérations avec des collectivités territoriales étrangères dans un bonne centaine de pays, qu'il s'agisse de pays développés⁵⁷, ou de pays en développement⁵⁸. Les collectivités territoriales françaises participent en outre activement aux programmes de coopération urbaine conduits par l'Union Européenne dans l'ensemble des régions du monde et plus particulièrement en direction des pays en développement.

⁵⁵ Les collectivités territoriales françaises peuvent désormais mobiliser des crédits européens au titre de la coopération décentralisée.

⁵⁶ La loi du 6 février 1992 précise que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ».

⁵⁷ Au premier chef, ceux de l'Union Européenne.

⁵⁸ En 1998, 248 projets de coopération décentralisée ont été engagés en direction des collectivités locales des pays en voie de développement, pour un montant total de 193 000 000 F dont 56 000 000 F de cofinancement de l'Etat. 80 communes, 19 départements et 21 régions ont participé à cet effort.

Fondée sur l'expérience acquise par les collectivités territoriales françaises en matière de développement local, soutenue par la vitalité de leurs associations nationales (qui contribuent activement à l'évolution et à la cohérence de cette forme de coopération), fondée sur des relations de réciprocité (l'impact de cette coopération sur la société locale française est loin d'être négligeable), cette coopération de collectivité territoriale à collectivité territoriale, se met en oeuvre dans un esprit de partenariat⁵⁹ et d'appropriation de l'aide par les bénéficiaires. Les collectivités territoriales ont aujourd'hui tendance à privilégier des actions de coopération qui mettent en oeuvre leurs métiers propres, qu'il s'agisse de gestion d'équipements et de services collectifs, ou encore de développement urbain ou local. Avec les collectivités territoriales des pays en développement, ces coopérations décentralisées prennent de plus en plus la forme d'actions d'appui à la maîtrise d'ouvrage pour la conception et la gestion de projets. Ainsi, dans ces pays, la coopération décentralisée conforte les politiques de décentralisation et renforce les collectivités locales émergentes du Sud.

L'articulation des actions conduites respectivement par l'Etat et par les collectivités territoriales donne lieu à diverses formes de concertation, notamment au sein de la commission nationale de la coopération décentralisée où élus locaux et responsables d'administrations centrales siègent de façon paritaire. Sur le terrain les ambassades françaises sont de plus en plus attentives aux interventions des acteurs de la coopération décentralisée.

IV – 5 Les ONG françaises sont de plus en plus conscientes de l'importance des enjeux urbains et de la nécessité d'intégrer les projets de coopération technique dans une approche plus globale. Mais celles qui interviennent à l'international dans le secteur urbain sont encore peu nombreuses et le cadre de leur action peu structuré. Afin de faciliter leurs interventions, un programme prioritaire urbain (PPU) a été défini d'un commun accord entre le ministère des affaires étrangères et ces ONG pour promouvoir leurs opérations de coopération et faciliter le co-financement de leurs actions.

Plusieurs associations professionnelles⁶⁰ oeuvrant dans les domaines de l'habitat et de la ville tendent à développer, souvent sur leurs fonds propres, leurs actions à l'international en réponse à une demande croissante de coopération technique de la part de partenaires étrangers.

Outil commun au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'équipement, des transports et du logement, l'ISTED⁶¹ a constitué en son sein un pôle « Ville » qui, en liaison avec de nombreux partenaires, s'emploie à renforcer le dispositif national de coopération urbaine⁶². Cet effort s'appuie sur le centre d'Information et de documentation spécialisé « Villes en Développement ».

Enfin, chargée de promouvoir le rayonnement international de la culture française, l'Association Française d'Action Artistique (AFAA) a fusionné le premier janvier 2000 avec « Afrique en création ». Outil commun aux ministères des Affaires Etrangères et de la Culture cette nouvelle association s'est vue, notamment, confier une mission de

⁵⁹ Ces coopérations associent souvent d'autres partenaires agissant sur le territoire de l'une ou l'autre collectivité : centres de formations, écoles, universités, entreprises, associations

⁶⁰ HLM international, Pact-Arim, GIE villes nouvelles, FNAU, réseau des régies de quartier....

⁶¹ Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement

⁶² Ont été notamment élaborés à ce titre un document de synthèse sur la coopération urbaine de la France, des études consacrées à l'évolution de l'urbanisation en Afrique Sub-Saharienne et en Asie du Sud-Est, ainsi que des ouvrages techniques sur les transports et les services urbains dans les pays en développement.

coordination à l'international pour la promotion de l'architecture et la réhabilitation du patrimoine⁶³.

⁶³ Mis à mal ou fortement menacé par les transformations urbaines de ces dernières années, le patrimoine devient, en effet, une forte préoccupation des villes du Sud. Expression des cultures, il est aussi un important facteur de développement, pour autant qu'on sache le conserver sans le figer. D'ambitieux programmes de coopération mobilisant le savoir-faire français ont été initiés à ce titre, ces dernières années, notamment en Asie du sud-est, en Afrique de l'ouest, dans les villes d'Amérique latine ou de la Caraïbe, dans des partenariats élargis impliquant notamment l'UNESCO.

V - Nos attentes vis à vis de la Session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations-Unies de juin 2 001.

Habitat II a clairement montré que si nous voulons conjurer les risques qui s'attachent au mouvement mondial d'urbanisation et saisir les chances qu'il offre, nous devons tout faire pour mettre en œuvre le « Plan mondial d'action » adopté à Istanbul. C'est pourquoi les responsables français sont particulièrement attachés à la bonne mise en œuvre de ce plan et pleinement convaincus de l'intérêt que présente la session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations-Unies consacrée à l'évaluation de sa mise en œuvre.

Il est vrai qu'on ne saurait attendre, cinq ans seulement après le Sommet d'Istanbul, des résultats spectaculaires, car seul un effort prolongé, continu, déterminé et opiniâtre, peut faire évoluer, dans le sens souhaité, les structures urbaines et les systèmes de gouvernance. Même s'il faut agir vite et si le temps presse, les lignes d'action de ce Plan mondial s'inscrivent, nécessairement, dans le temps long.

La Session extraordinaire « Istanbul + 5 » de l'Assemblée Générale n'en est pas moins tout à fait opportune, à plus d'un titre. Elle peut d'abord permettre de sensibiliser, davantage encore, l'opinion mondiale à la complexité des défis auxquels nos villes sont confrontées, à l'importance des enjeux qui s'attachent au développement durable des établissements humains et à la nécessité, quelles que soient les difficultés rencontrées, de progresser plus vite sur le chemin tracé à Istanbul. C'est dans cette perspective que l'Assemblée générale pourrait utilement adopter « une déclaration sur les établissements humains dans le nouveau millénaire » prolongeant et amplifiant les conclusions de Habitat II. Cette déclaration pourrait en particulier souligner utilement que les villes sont le lieu privilégié d'élaboration et de mise en œuvre de démarches concrètes de développement durable, et suggérer, en conséquence, que la dimension urbaine soit explicitement prise en compte lors de la session spéciale devant être consacrée en 2 002, au bilan, dix ans après, de la conférence de Rio.

Cette session ne devrait, en aucune manière, donner à quiconque l'occasion de revenir sur les engagements pris à Istanbul. Elle doit être entièrement et véritablement consacrée au bilan des progrès accomplis et des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du Plan mondial d'action. Il faut que la communauté internationale puisse ainsi partager des informations pertinentes sur les actions engagées, les évolutions institutionnelles en cours, les premiers résultats obtenus, sans oublier les difficultés rencontrées et les problèmes persistants, qui doivent être clairement identifiés, en mettant l'accent sur les spécificités de chaque zone géographique et la modulation des priorités pour l'action qui doit en résulter.

Il va de soi que l'évaluation à conduire doit accorder la même attention aux deux grands thèmes retenus par le sommet d'Istanbul, aussi importants l'un que l'autre : « un logement convenable pour tous » et le « développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé ».

Compte tenu du rôle majeur que doivent désormais jouer, en matière de politique urbaine, les autorités locales, les représentants de leurs associations internationales, doivent pouvoir être impliqués, aussi efficacement que possible, dans le processus de suivi et d'évaluation du programme pour l'Habitat, au delà même des travaux du Conseil consultatif d'autorités locales créé auprès du CNUEH.

Convaincus que l'engagement unanime, pris à Istanbul, de renforcer les politiques de décentralisation et de mieux conjuguer les efforts entre les différents niveaux de gouvernement, doit progressivement se traduire dans la législation des Etats membres, nous souhaitons qu'un dispositif intergouvernemental soit mis en place pour faire avancer le projet de Charte mondiale de l'autonomie locale et rechercher un accord sur les modalités de négociation de ce document.

Parce que « Habitat II » a montré que la qualité de l'organisation et de la gestion urbaines n'appelle pas seulement une action résolue des pouvoirs publics, mais qu'elle implique d'instaurer avec les différents acteurs socio-économiques un dialogue exigeant et une dynamique de projet partagé, il convient de mobiliser, avant et pendant cette Session extraordinaire, aux côtés des délégations gouvernementales, les différents partenaires de la société civile. C'est pourquoi, les règles de procédure et d'accréditation adoptées à Istanbul devraient être reconduites pour « Habitat II + 5 ».

Il est enfin souhaitable que cette Session extraordinaire permette de renforcer significativement l'implication de l'ensemble des organisations et organismes compétents des Nations-Unies dans la mise en œuvre du « Plan mondial d'action », en améliorant l'efficacité du système de partage et de coordination des responsabilités .

*

* *

Sommaire du rapport sur les conditions de mise en oeuvre du « Plan mondial d'action » adopté à Istanbul

I - Depuis Habitat II, des avancées conceptuelles et organisationnelles majeures sont intervenues en France en matière de politique urbaine.

I - 1 Quatre facteurs ont facilité cette prise de conscience

- I - 1.1 En montrant clairement que les villes sont, dans chacun de nos pays comme à l'échelle planétaire, la porte d'entrée incontournable de notre avenir
- I - 1.2 Les résultats du recensement général de la population française effectué en 1999 (le dernier datait de 1990) ont confirmé cette nécessité.
- I - 1.3 Plusieurs échéances calendaires intervenues fin 1999 ont obligé les décideurs publics, à tous niveaux, à dresser des bilans et à arrêter de nouvelles stratégies
- I - 1.4 La prise de conscience de l'importance des enjeux liés à l'avenir des villes se nourrit aussi des constats, plus ou moins préoccupants, qu'opèrent les responsables des politiques urbaines.

I - 2 A travers un dispositif législatif profondément renouvelé émergent six grandes nouvelles problématiques pour l'action.

- I - 2.1 Une coordination renforcée des politiques urbaines à l'échelon central
- I - 2.2 Le renouvellement des approches territoriales : l'émergence des agglomérations et des pays.
- I - 2.3 La démarche de projet
- I - 2.4 Une relance et une réorientation de la planification stratégique territoriale.
- I - 2.5 L'importance croissante de l'action publique locale.
- I - 2.6 La coproduction territorialisée des politiques publiques.

II - La mise en oeuvre des recommandations du « Plan mondial d'action » en matière de logement

II - 1 Conforter la sécurité d'occupation foncière et immobilière.

II - 2 Garantir et mettre en oeuvre le droit au logement.

II - 3 Agir en faveur de la mixité sociale.

- II - 3.1 Soutenir l'offre de logements dans sa diversité.
 - II - 3.1.1 Relancer l'offre locative sociale.
 - II - 3.1.2 Mobiliser le parc privé à des fins sociales.
- II - 3.2 Améliorer la solvabilité des ménages.

II - 4 Lutter contre les pathologies du parc ancien.

- II - 4.1 Encourager la réhabilitation des copropriétés dégradées
- II - 4.2 Remédier à l'insalubrité.
- II - 4.3 Protéger la santé des occupants

II - 5 Développer des politiques locales de l'habitat.

III - La mise en oeuvre des recommandations du « Plan mondial d'action » en matière de développement urbain durable des établissements humains

III - 1 Le développement social urbain

- III - 1.1 La lutte contre les exclusions
- III - 1.2 La réinsertion des quartiers en difficulté et de leurs habitants
- III - 1.3 Favoriser l'intégration et lutter contre les discriminations

III - 2 La Gestion environnementale

III - 3 Le développement économique

- III - 3.1 Renforcer les petites et moyennes entreprises
 - III - 3.1.1 Pour favoriser la revitalisation économique des quartiers en difficulté, trois séries de mesures ont été décidées en décembre 1999 pour moraliser les zones franches urbaines, soutenir le tissu économique existant et favoriser de nouvelles implantations d'activités
 - III - 3.1.2 Pour soutenir plus généralement le développement local et favoriser un aménagement équilibré des établissements humains sur le territoire, d'importantes mesures ont été prises ces dernières années.
- III - 3.2 Encourager les partenariats public-privé

III - 4 Une approche globale intégrant l'économique, le social et l'environnement : le développement durable

III - 4.1 Répondant à la nécessité d'une organisation des territoires plus conforme aux pratiques économiques et sociales qui les modèlent ainsi qu'à celle d'une meilleure territorialisation de l'action publique, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT), votée en juin 1999, a marqué trois avancées importantes voire déterminantes

III - 4.2 La loi « solidarité et renouvellement urbains », adoptée par le Parlement en décembre 2000, se situe dans le prolongement de la LOADT, et innove, elle aussi, à plus d'un titre.

III - 4.3 Le caractère profondément novateur du concept de « contrat d'agglomération

III - 4.4 la LOADT recommande que les projets d'agglomération ou de pays puissent aboutir à l'élaboration, à cette échelle, de véritables programmes d'action pour le développement durable du XXIème siècle, les « agendas 21 locaux ».

III - 5 Améliorer la gouvernance urbaine pour créer les conditions du développement durable des agglomérations.

III - 5.1 Conforter la capacité d'action des collectivités locales

III - 5.2 Faire évoluer le rôle de l'Etat central : de l'Etat opérateur à l'Etat régulateur

III - 5.3 Créer les conditions d'une démocratie participative ancrée dans le local

III - 5.4 Promouvoir le rôle des femmes dans la cité.

IV - Renforcer la coopération internationale et l'aide au développement

IV - 1 Le dispositif institutionnel de la coopération française a fait l'objet d'une réforme de grande ampleur.

IV - 2 Même si l'aide française au développement, exprimée en pourcentage du PNB, reste inférieure à l'objectif de 0,7 % rappelé dans le § 204 du « Plan mondial d'action », la France maintient un volume d'aide significatif.

IV - 3 L'ampleur et l'acuité de la question urbaine dans les pays en développement justifie que la politique française de coopération ait pris en compte des objectifs spécifiques.

IV - 4 Les coopérations internationales menées par les collectivités territoriales françaises constituent une composante de plus en plus dynamique de l'aide nationale au développement.

IV - 5 Les ONG françaises sont de plus en plus conscientes de l'importance des enjeux urbains.

V - Nos attentes vis à vis de la Session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations- Unies de juin 2001.

*

* *