

Octobre 2014

# ONU HABITAT - Préparation à la conférence HABITAT III

## *Rapport France*

établi par

**Maryse Gautier**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE)  
Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)

**Jérôme Masclaux**

Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires (MLET)  
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN/DHUP/AD)



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE  
[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

MINISTÈRE  
DU LOGEMENT ET  
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES  
[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)



Ont participé à l'élaboration de ce rapport Anne Charreyron-Perchet du Commissariat Général au Développement Durable, et Delphine Gaudart, Jenny Pankow, Marc Calori, et Franck Fauchoux de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages;

Avec le soutien de la Direction des Affaires Européennes et Internationales (DAEI);

Sur la base de contributions du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), de la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC), de la Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer (DGITM), de la Direction Générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) et de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), de l'USH.



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE  
[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

MINISTÈRE  
DU LOGEMENT ET  
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES  
[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

## Sommaire

<b>Préambule.....</b>	<b><a href="#">2</a></b>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
<b>I. Démographie urbaine.....</b>	<b><a href="#">10</a></b>
1. Démographie urbaine, les enjeux actuels.....	<a href="#">10</a>
2. Les enjeux pour le futur.....	<a href="#">12</a>
<b>II. Planification urbaine et territoriale.....</b>	<b><a href="#">14</a></b>
3. Quelles sont les difficultés rencontrées et les enseignements qui en sont tirés ?.....	<a href="#">14</a>
4. Les défis et les enjeux futurs.....	<a href="#">16</a>
<b>III. Environnement et urbanisation.....</b>	<b><a href="#">19</a></b>
5. Les enseignements.....	<a href="#">19</a>
6. Les défis futurs et enjeux.....	<a href="#">20</a>
<b>IV. Gouvernance urbaine et législation.....</b>	<b><a href="#">23</a></b>
7. Gouvernance urbaine et législation : quelques enseignements.....	<a href="#">23</a>
8. Les enjeux du futur.....	<a href="#">25</a>
<b>V. L'économie de la ville.....</b>	<b><a href="#">26</a></b>
9. Economie urbaine : défis et leçons.....	<a href="#">26</a>
10. Economie urbaine – Les enjeux pour le futur.....	<a href="#">28</a>
<b>VI. Services urbains et logement.....</b>	<b><a href="#">30</a></b>
11. Les difficultés rencontrées et les enseignements à tirer dans ces domaines.....	<a href="#">30</a>
12. Défis et enjeux futurs dans ces domaines.....	<a href="#">31</a>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">34</a></b>
<b>Annexe 1. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">35</a></b>

## Préambule

### Rappel des enjeux d'Habitat II

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

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

### Le contexte international

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

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

Ces tendances lourdes s'opèrent dans un contexte économique difficile. En 2007, parti d'un segment de la demande en apparence restreint, le marché américain des crédits immobiliers aux ménages les moins solvables (ou crédits *subprime*), a embrasé l'ensemble des marchés financiers et a dégénéré en crise économique et financière mondiale. Dès 2008, la croissance française tombait à 0,3 % puis chutait à -2,5 % en 2009. L'activité économique décélérait et le taux de chômage franchissait la barre des 9 % en 2009. Les difficultés bilantielles que les banques ont connues les ont amenées à durcir leurs conditions de prêt,

ce qui a considérablement réduit l'accès au crédit des ménages et des entreprises. Ses ressources financières s'en trouvant réduites, la ville a connu un ralentissement dans ses investissements, qu'il s'agisse d'infrastructure publique, de logements, ou d'investissement privé. En France et dans le monde, ce sont les populations les plus vulnérables qui ont subi les conséquences les plus fortes. La demande de logements sociaux ou abordables a augmenté durant cette période dans toute l'Europe, sans pour autant que l'offre s'ajuste.

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

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

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

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

Dans un contexte global où la pauvreté a reculé dans le monde, les effets des crises économiques à répétition et du changement climatique ont pourtant engagé un processus accéléré de migration des hommes, aux effets dramatiques. Le pourcentage d'individus ayant moins de 1,25 dollar par jour pour vivre a baissé de façon spectaculaire dans les pays en développement au cours des trois dernières décennies, tombant d'un niveau égal à la moitié de leurs habitants en 1981 à 21 % en 2010<sup>2</sup> — alors même que la population de ces pays augmentait dans le même temps de 59 %. Il reste cependant 1,2 Md de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté dans le monde, situées pour 1/3 en Afrique subsaharienne, en Inde pour 22 % et en Chine pour 13 %. Ce sont surtout ces populations qui contribuent au phénomène de migration, souvent poussées par un besoin désespéré de trouver des moyens de subsistance. Les migrations sud-nord ont pourtant aussi été

---

<sup>1</sup> Turn Down the Heat, 2012

<sup>2</sup> Indicateurs de développement dans le monde, Banque mondiale, 2013

accompagnées d'autres migrations internes aux pays européens qui reflètent aussi des situations économiques très difficiles dans certains pays.

Cette crise économique, ajoutée à la conscience d'une crise écologique si les réactions ne sont pas à la hauteur des enjeux, a été le catalyseur d'une prise de conscience accélérée sur la nécessité de modifier en profondeur les comportements.

Dans la mesure où la majorité de la population mondiale vit désormais dans les villes, tout doit être fait pour qu'elles restent ce moteur économique qu'elles étaient déjà au moyen âge alors qu'elles ne rassemblaient pourtant que 10 % de la population (cf Le Goff<sup>3</sup>). Les enjeux demeurent aujourd'hui considérables.

### **Les grands enjeux de la ville durable en France**

En France, le taux d'urbanisation évolue peu. Il se situe à 60 % et reste au niveau de la moyenne européenne. Les grandes villes continuent néanmoins de connaître une croissance démographique, qui se situe aux alentours de 0,5 % par an sur les dix dernières années. Dans ce contexte, les grands enjeux urbains ne sont que partiellement liés, en France, aux questions démographiques, mais reposent avant tout sur la capacité à répondre aux nouvelles demandes qui peuvent rentrer en contradiction les unes avec les autres :

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

Notre mode de consommation et de développement n'est pas durable pour les générations futures. Il est également de plus en plus problématique et inéquitable pour les générations actuelles. Or, les villes sont les garantes du développement, car une économie locale qui prospère fournit les ressources nécessaires à ses habitants en termes d'emplois, de qualité de l'environnement, d'éducation et de services. Néanmoins, la vitalité de nos économies est

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

à risque. Le changement climatique, la perte accélérée de la biodiversité, la raréfaction des ressources ou encore la multiplication des risques sanitaires environnementaux affectent l'ensemble des territoires et menacent notre cohésion sociale et territoriale.

Cette prise de conscience a fait émerger la notion d'intégration dans la gestion urbaine, donnant lieu au concept de ville durable, formalisé d'abord dans le Plan du Développement Durable 2010-2013, devenu ensuite pour la période 2014-2020 celui de la transition écologique vers un développement durable, dont les ambitions de résultats sont plus modestes mais aussi plus réalistes.

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

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

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

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

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

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

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

On estime que 870 millions de personnes dans le monde vivent déjà dans des quartiers précaires ou des bidonvilles dépourvus des services urbains de base : eau potable, assainissement, collecte des déchets, énergie, transport. Elles pourraient être près de 2 milliards en 2030 si des mesures correctives ne sont pas prises. Ces populations défavorisées souffrent aussi d'une précarité foncière, source de tensions et d'insécurité. Elles sont aussi les plus exposées aux risques générés par la dégradation de l'environnement, la pollution des cours d'eau, des nappes phréatiques et de l'air.

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

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

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

Pour répondre à cet enjeu majeur, l'ensemble des acteurs français impliqués dans la coopération urbaine (l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et associations d'élus, les professionnels, les entreprises et bureaux d'études, les organismes de recherche et de formation et les organisations non gouvernementales), s'est rassemblé autour d'une plate-forme innovante, le PFVT (Partenariat français pour les villes et territoires) pour agir de manière cohérente et coordonnée au plan international. L'accent y est mis sur le caractère central d'une maîtrise d'ouvrage urbaine forte, transparente et participative, en un mot démocratique. Dans ce cadre, plusieurs approches sont développées : **l'appui à la gouvernance locale ; l'appui à la planification urbaine stratégique.**

En 2007, la France a élaboré une « **Stratégie en matière de gouvernance démocratique** ». Adossée au soutien que la France apporte aux processus de décentralisation et de déconcentration, cette stratégie promeut une gouvernance démocratique définie comme «l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs». A la lumière d'une évaluation de dix années de soutiens aux processus de décentralisation et déconcentration, une nouvelle stratégie d'accompagnement de la gouvernance territoriale sera adoptée fin 2014 / début 2015. Enfin, l'AFD, opérateur pivot de la France en matière d'aide publique au développement, a adopté début 2014 un cadre

d'intervention sectoriel relatif à la « ville durable » qui met l'accent sur l'importance d'une maîtrise d'ouvrage forte. L'AFD est un des premiers bailleurs bilatéraux dans le domaine urbain (avec près de 1 Md€ d'engagements annuels) et un des seuls à proposer des prêts aux collectivités locales sans garantie de l'Etat.

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

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

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

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

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

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

Enfin, consciente des enjeux et difficultés de mise en œuvre de ces projets de territoires intégrés, **la France structure et organise également les acteurs économiques nationaux** afin qu'ils puissent proposer aux décideurs locaux, en France ou à l'étranger sous la marque **Vivapolis**, une offre adaptée, contextualisée et efficiente en vue du passage à l'opérationnel. Cette initiative s'articule avec celle du PFVT pour proposer aux partenaires de la France une

approche intégrée de la ville durable, de l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage à l'amont, à la mise en place et à la gestion de services urbains à l'aval.

## Introduction

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

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

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

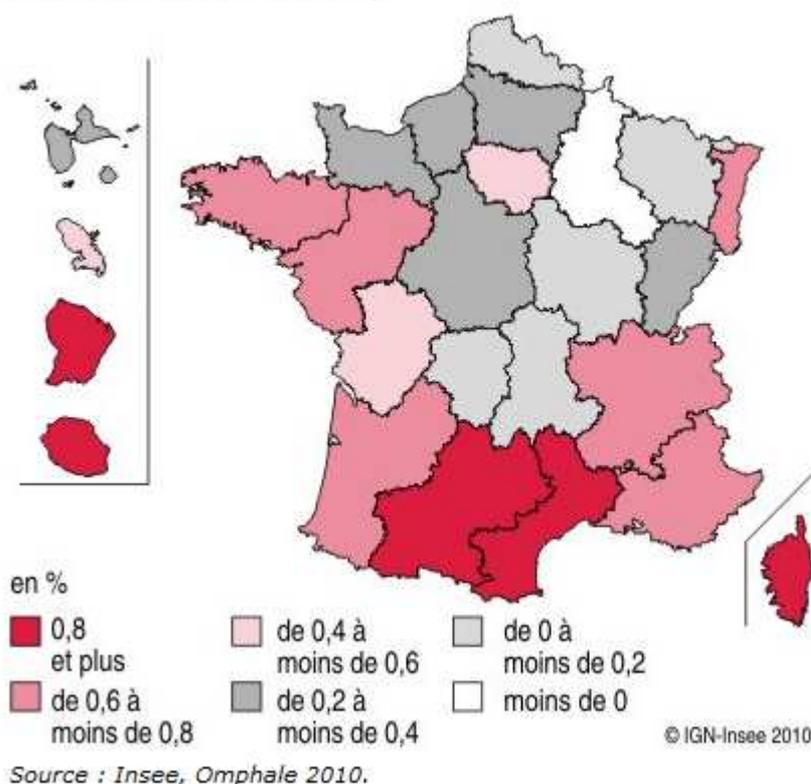
Le cadre du rapport proposé ici suit donc les recommandations d'ONU Habitat qui disposera ainsi des capacités de mener des synthèses sur chacun des thèmes proposés, d'identifier les défis récurrents sur les villes et de proposer pendant la conférence un rapport global Habitat III résumant les informations produites. Il détaille les différents secteurs regroupés en 6 chapitres, démographie et populations vulnérables, urbanisme, environnement, gouvernance et cadre réglementaire, économie locale et enfin logement et services urbains, dont la cohérence assure à la ville un développement harmonieux et une qualité de vie pour ses habitants.

# I. Démographie urbaine

## 1. Démographie urbaine, les enjeux actuels

Les données statistiques montrent une croissance démographique mesurée en France dans les vingt dernières années, la progression annuelle sur cette période étant de 0,5 pour cent. Ce chiffre cache néanmoins des disparités territoriales marquées (voir carte 1). Les grandes agglomérations ont accaparé une large part de cet accroissement aux dépens de zones situées autour de villes petites ou moyennes et dont l'économie connaît des difficultés. Plus spécifiquement, ce sont souvent les villes littorales qui ont vu leur population augmenter sensiblement au-dessus de la moyenne mesurée sur l'ensemble des villes.

**Carte 1 - Taux de croissance annuels moyens de la population par région entre 1990 et 2007 (en %)**



Les enjeux liés à cette démographie à niveaux variables seront donc différenciés selon les territoires (voir en fin de note les cartes de la croissance des villes françaises de 1995 à 2006). Les villes à croissance faible ou nulle sont confrontées à un vieillissement de la population, à un marché immobilier atone et une croissance économique faible. Ces villes ne jouent donc pas le rôle de moteur de la croissance économique dans la région où elles se situent et accumulent des difficultés sociales qui requièrent un soutien spécifique de l'administration locale et nationale.

Les grandes agglomérations, et spécifiquement les villes littorales, connaissent en revanche une croissance démographique plus élevée. La population a en effet progressé de 5,3 % dans les grandes villes françaises sur les 10 dernières années. Cette croissance s'accompagne de défis sur la pression foncière qui limite l'accès à un

logement abordable, un développement de la ville peu dense qui accroît l'usage et l'imperméabilisation des sols aux dépens des espaces agricoles et naturels, la nécessité de renouveler les espaces urbains centraux et, selon les cas, de réhabiliter les friches industrielles.

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

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

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

Les personnes de plus de 75 ans représentent 8,5 % de la population totale, et leur pourcentage est appelé à croître de façon régulière en France où il atteindra 16 % en 2050. Ce phénomène est commun aux autres pays d'Europe, où 18 % de la population totale atteint les 65 ans en 2012<sup>4</sup>. En conséquence, les besoins liés à ce type de population vont augmenter dans les années qui viennent, nécessitant des politiques adaptées. Cette demande croissante va créer un marché spécifique, qui sera en outre source de création d'emplois. Cette demande portera sur des services adaptés, des constructions de logements permettant l'accès aux soins, et des maisons médicalisées. La demande portera aussi sur le développement d'offres de loisirs comprenant notamment des formes de tourisme adaptées, dont les croisières, des activités sportives et culturelles adaptées.

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

---

<sup>4</sup> Centre d'Information sur l'Europe, [touteurope.eu](http://touteurope.eu)

## 2. Les enjeux pour le futur

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

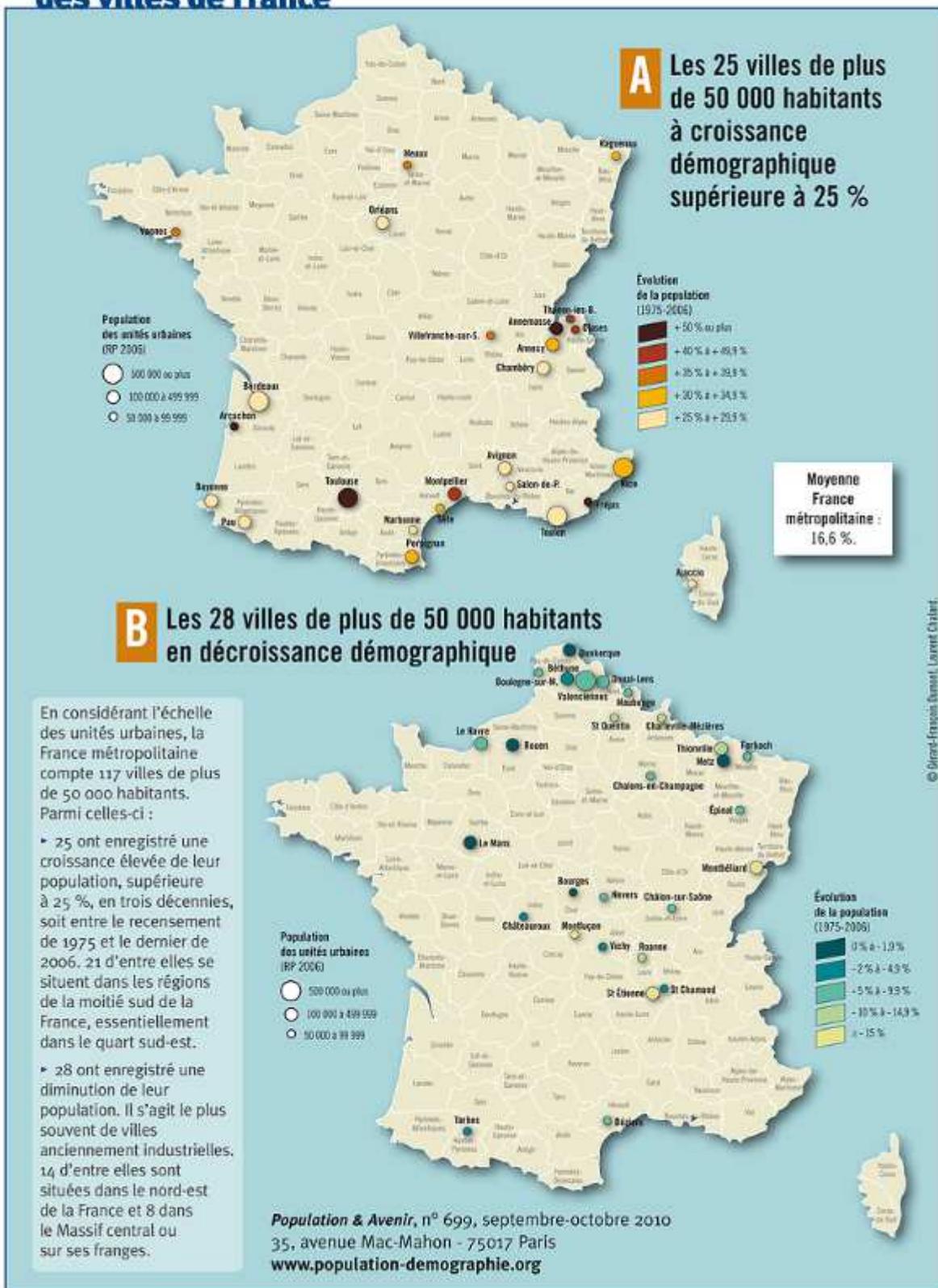
Parmi les défis que les villes rencontreront, celui de l'accueil, l'offre de services, le soutien économique des populations fragiles restera commun à toutes les situations, même s'il prendra des aspects très différents d'un cas à l'autre.

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

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

Cette difficulté d'insertion des jeunes est maintenant récurrente et elle n'a pas trouvé de solution dans la croissance économique qui n'est plus automatiquement synonyme d'emplois. Il s'agit donc pour les villes européennes et plus largement pour l'ensemble des villes de faciliter le développement d'une croissance inclusive pour réduire les inégalités, de trouver des solutions innovantes qui répondent à une nouvelle demande économique, telle l'automatisation ou le développement de secteurs d'avant-garde pour l'Europe, et d'offrir des conditions de formation et d'insertion économique de ces populations, appropriées aux besoins locaux.

# L'évolution de la population des villes de France



Cf. également pages 4 à 7.

Cette dernière page est libre de reproduction à fins d'enseignement, sous forme de photocopie ou de transparent, sous réserve de conserver l'indication des sources.

## II. Planification urbaine et territoriale

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

**Une vision partagée de la ville durable, des initiatives multiples mais une cohérence à faire émerger.** La ville constitue un point clef du développement durable et que son renouvellement répond à un enjeu à la fois environnemental, social et économique. Il apparaît que la « ville durable » est considérée comme un sujet de société exigeant une approche spécifique. La ville durable doit être appréhendée comme l'approche d'un processus de développement et de transformation d'un territoire urbanisé, un lien systématique reliant développement durable et pensée sur la ville.

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

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

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

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

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

planification urbaine, l'État étant garant in fine de la bonne cohérence d'ensemble des projets locaux.

**La ville durable comme réponse efficace à la crise, économique et environnementale.** Les démarches de ville durable, comme les éco-quartiers ou les projets soutenus par les programmes d'investissement d'avenir (PIA), notamment les éco-cités ([voir annexe 4](#)), apportent des perspectives pour la résolution de ces crises. Par exemple en développant la production locale de l'énergie (biomasse, méthanisation, chaudière collective), ils poussent aussi à une densité compatible avec la rentabilité des services (école, petit commerce, promotion de la consommation locale c'est-à-dire les circuits courts, AMAP<sup>5</sup>) et inventent une économie locale et pérenne (création des conciergeries de quartiers, renouveau de l'artisanat, de l'agriculture locale). Ils développent la solidarité territoriale et font des citoyens des acteurs du changement à travers de nouvelles formes d'échange social (concertation sur les projets, coopératives, jardins partagés, auto partage, etc.).

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> AMAP : Association de Maintien d'une Agriculture Paysanne

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

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

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

#### 4. Les défis et les enjeux futurs

**L'enjeu d'une prise de relais efficace par les territoires.** S'agissant de compétences d'urbanisme et d'aménagement décentralisées, l'enjeu majeur pour l'État, garant d'une stratégie d'ensemble cohérente et de l'atteinte des objectifs nationaux fixés, est de réussir à impulser sur l'ensemble des territoires une remise en cause profonde et suffisamment rapide des modalités de conception et développement urbain.

Au-delà du territoire national, les préoccupations convergentes autour de ces questions constituent également une opportunité. Cette notion de ville durable, intimement liée au développement des territoires, doit également être appréhendée comme un enjeu de diplomatie environnementale et un enjeu de développement économique.

**La poursuite de la structuration d'une politique publique transversale.** Poursuivre les démarches de structuration du développement urbain durable suppose de rendre plus visibles les expériences réalisées, d'en étudier les difficultés et la façon dont elles ont été traitées, d'en observer dans la durée les effets en tenant compte de ces difficultés (usages des bâtiments, intégration des innovations, déploiement des projets urbains, évolution des pratiques, etc.) et de recueillir les données afin d'analyser le degré d'atteinte des objectifs poursuivis.

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

- Une gouvernance ouverte, associant l'Etat, la maîtrise d'ouvrage urbaine, assurée par les communes, les intercommunalités et les régions, le secteur privé, la maîtrise d'œuvre urbaine de conception et de réalisation, les associations, représentant la société civile ;

- Une compréhension de la ville dans son écosystème, dans ses relations au territoire, une intégration des contraintes du territoire qui s'imposent à la ville, selon le principe de résilience ;
- L'adaptabilité comme une qualité essentielle au fonctionnement de la ville, afin de prendre en compte les échelles de temps longues, qui sont la référence pour les enjeux climatiques, énergétiques ou démographiques, mais également les préoccupations et enjeux du moment (production de logement, rareté des ressources financières publiques) ; cela passe notamment par la généralisation des pratiques de suivi, d'observation puis d'évaluation, des politiques urbaines comme des pratiques qu'elles engendrent.
- L'approche intégrée, afin que la conception initiale permette d'anticiper le fonctionnement systémique de la ville, mêlant des approches thématiques pour faire émerger un projet de territoire cohérent, sous le contrôle d'une gouvernance élargie du territoire

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

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

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

**Les enjeux d'évolution de l'ingénierie territoriale.** Aujourd'hui, il faut donc repenser l'ingénierie au regard de la réalité du développement urbain en France. Face à une progression de l'urbanisation souvent peu maîtrisée, l'enjeu est donc aujourd'hui de faciliter le développement harmonieux des territoires (limitation de l'étalement urbain, réduction des émissions de gaz à effet de serre) pour lesquelles les sensibilités et acuités ne sont pas également réparties.

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

La mise en place d'un programme d'évaluation transversale de l'ensemble des programmes publics s'impose. L'analyse des méthodes et outils d'évaluation fait apparaître des champs encore peu ou pas couverts aujourd'hui en France. En

particulier les évaluations relatives à la mesure de l'impact d'un projet d'aménagement sur le territoire, faisant ainsi le lien avec des démarches de développement durable urbain pour un large territoire, telles que les agendas 21 ou le RFSC.

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

### III. Environnement et urbanisation

#### 5. Les enseignements

La France s'est fortement urbanisée au cours des deux dernières décennies . Les ¾ de la population vivent aujourd'hui dans des espaces urbanisés et les villes occupent désormais 22 % du territoire, soit une progression de 19 % en 10 ans. Ce phénomène d'urbanisation n'est pas sans conséquences sur l'environnement . Ainsi, les villes sont aujourd'hui à l'origine de 70% des émissions de GES et près des 2/3 de la consommation totale d' énergie provient des poste bâtiments et transports donc sont directement liés au phénomène d'urbanisation. Plus spécifiquement concernant les transports et le bâtiment, leur consommation d'énergie s'est accrue respectivement de 53 % et de 29 % dans la période 1981-2012.

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

Si ,dans quelques secteurs ,les mesures mise en œuvre commencent à produire des effets (amélioration de la qualité de l'air en fond urbain grâce à la diminution des concentrations de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), stabilisation de la consommation finale d'énergie dans le bâtiment depuis 2012, forte hausse de l'utilisation de transports en commun (+24 % contre + 13 % pour la voiture), des problèmes majeurs subsistent, qu'il s'agisse de la poursuite de l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain, de la vulnérabilité des territoires soumis à des événements météorologiques violents du fait du changement climatique, d'une pression toujours plus forte sur les ressources (eau, matières..) ou, sur le plan social, de l'émergence de nouvelles formes de précarité (précarité énergétique) ou d'inégalités environnementales.

#### Enseignements et enjeux

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

En particulier :

- l'intérêt d'inscrire une politique nationale dans un cadre européen pour lui donner plus de poids et de rayonnement ;
- le rôle essentiel d'une volonté politique forte en faveur du développement durable, tant au niveau national (cf : Grenelle de l'Environnement) qu'à l'échelle locale où les élus locaux doivent « donner un cap », fixer des objectifs, dégager des moyens, etc... ;
- la nécessité de sortir des politiques sectorielles pour appréhender les territoires de manière intégrée en articulant les différentes politiques entre elles afin de renforcer leur efficacité. C'est notamment le cas en matière de lutte contre le changement climatique avec des actions associant urbanisme et transport , en matière de prévention et de gestion des risques où l'aménagement doit prendre en compte en amont les risques ou encore en matière de gestion des ressources avec le développement de l'économie circulaire ;
- l'intérêt d'associer toutes les parties prenantes aux actions engagées. Les agendas 21 ont montré le bénéfice que l'on pouvait tirer d'une démarche construite et mise en œuvre collectivement ; de manière plus spécifique, associer les riverains et les futurs habitants à la programmation d'un éco quartier , impliquer les parties prenantes dans la définition et mise en œuvre d'un PCET sont autant de facteurs contribuant à l'appropriation de ces démarches et conditionnant leur réussite ;
- au-delà des réglementations, des incitations financières, des améliorations apportées par des dispositifs techniques plus performants, la nécessité de faire évoluer les comportements, notamment en matière de consommation énergétique dans les bâtiments ou de pratiques de mobilité ;
- et enfin, l'importance d'anticiper à travers la veille, à travers des mesures d'adaptation au changement climatique et non plus seulement d'atténuation et plus globalement d'engager une réflexion prospective sur l'avenir, la vision des territoires dans une économie bas carbone.

## 6. Les défis futurs et enjeux

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

Développer des modèles urbains durables implique une plus grande sobriété dans l'utilisation des ressources à toutes les échelles (agglomération, quartier, bâtiment). Une attention particulière doit être portée sur l'aménagement des territoires urbains afin de maîtriser les phénomènes d'étalement urbain qui ont un impact économique, social et environnemental sur l'organisation et le fonctionnement des villes et des campagnes environnantes : augmentation de la consommation d'énergie et des

émissions de gaz à effet de serre, perte de biodiversité, augmentation du ruissellement et des inondations urbaines, disparition des zones agricoles de proximité, ségrégation spatiale... Il est donc nécessaire de favoriser la compacité urbaine, mais une compacité vivable, où les espaces de biodiversité et de respiration trouvent leur place, et de renforcer les interrelations entre centre-ville et périphérie, en particulier par les circuits courts de produits alimentaires. La régénération du foncier délaissé constitue une opportunité pour développer de nouveaux modèles urbains et relancer l'attractivité des villes. Une gestion plus efficace des ressources doit être mise en place, favorisant le recyclage des ressources, le recours aux énergies renouvelables et les économies d'énergie en particulier dans le bâtiment (approche décarbonée du bâtiment sur tout son cycle de vie).

La mise en œuvre de stratégies de résilience face aux mutations auxquelles les territoires sont confrontés doit également être une priorité. Alors que les villes sont de plus en plus vulnérables face à des risques d'ordre naturel, technologique ou sanitaire, dans un contexte de très forte mutation économique et sociale, la résilience s'impose comme le moyen de dépasser les situations de crise et d'engager les villes dans une vision à plus long terme qui intègre le risque et s'appuie sur les forces et les potentialités locales. La résilience doit s'enraciner dans la dynamique territoriale et s'appuyer sur les « capacités » du territoire. L'identification et la valorisation des potentialités du territoire (patrimoine, ressources naturelles), des forces locales sur lesquelles s'appuyer devront constituer un préalable à la mise en œuvre de toute stratégie de résilience territoriale. Il s'agit de faire preuve d'adaptabilité, d'aller vers une plus grande mutabilité des villes, celle-ci passant par une planification stratégique souple, par des bâtiments davantage modulables et par des infrastructures présentant un caractère réversible. L'instauration d'une gouvernance partagée entre tous les acteurs (élus et techniciens locaux, acteurs économiques et sociaux, habitants) apparaît également indispensable pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies intégrées autour de projets fédérateurs..

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

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

Pour autant, le déploiement de nouveaux modèles de développement urbain plus durable ne devra pas se faire au détriment des populations, que ce soit dans la ville ou dans la zone périurbaine mais en co-construction avec elles. Il est important de s'assurer de

l'accès aux biens et aux services essentiels pour tous et de prévenir toutes formes de précarité ou d'exclusion causées par l'alourdissement des charges liées à la mobilité ou au logement, le développement de biens ou services payants et une technicisation accrue liée au développement des technologies de l'information et de la communication

## IV. Gouvernance urbaine et législation

### 7. Gouvernance urbaine et législation : quelques enseignements

- **La décentralisation de la compétence d'urbanisme ne signifie pas un désintérêt et un désengagement complet de l'Etat' :**

- les petites communes dépourvues de capacités d'ingénierie rencontrent des difficultés à élaborer des documents d'urbanisme de qualité ;
- le contenu des documents d'urbanisme produits par les communes peuvent soit faciliter ou encourager l'étalement urbain ou au contraire faire obstacle à la construction de nouveaux logements, aggravant par cela la crise du logement que connaissent certaines grandes agglomérations.

Ainsi, afin d'encadrer les marges de décision des communes et s'assurer de la cohérence d'ensemble des politiques locales et de leur adéquation avec les stratégies et orientations nationales, l'Etat a dû progressivement ajuster les réglementations relatives aux documents d'urbanisme locaux, afin par exemple de contenir l'urbanisation périurbaine (loi ALUR, volet urbanisme). Cette recherche d'un nouvel équilibre entre les projets de chaque collectivité et les orientations nationales, la mise en place de dispositifs de régulation par l'Etat ou par l'échelon territorial supérieur, se traduit par une **activité législative intense**, modifiant en permanence le code de l'environnement et de l'urbanisme, avec pour risque que les acteurs locaux, notamment les services déconcentrés de l'Etat et ceux des collectivités locales, les élus, sans parler des citoyens, aient de plus en plus de mal à s'y retrouver, et à mettre en œuvre des dispositions en perpétuel changement.

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

- **Le logement et l'habitat occupent une place croissante dans les instruments de planification urbaine :**

- la loi ALUR vise à favoriser la construction de logements ;
- la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaines a un objet plus large que le logement, mais elle intègre le logement en se concentrant sur les quartiers prioritaires et sur le logement social ;
- la création des métropoles (loi MAPTAM) est aussi une réponse à l'urgence du problème du logement dans les grandes agglomérations urbaines et à la nécessité de disposer d'institutions locales capables de traiter le problème du logement à une échelle adéquate.
- C'est à l'Etat qu'il revient en dernier ressort d'arbitrer dans les conflits d'usage entre activités agricoles et mobilisation du foncier pour la construction de logements (cf le projet de loi sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation art. 12)

- La loi maintient les pouvoirs du préfet en matière de Programme Local de l'Habitat (PLH) : il est chargé de porter à la connaissance des collectivités territoriales les objectifs de l'Etat en matière d'habitat.
- **L'intercommunalité est une construction inachevée.** Alors que nos voisins européens ont depuis longtemps réduit drastiquement le nombre de leurs communes, la géographie administrative française a finalement très peu évolué depuis l'ancien régime. Si les échelles de proximité, celle du quartier et celle de la commune restent importantes dans la vie quotidienne, **la ville se vit aujourd'hui à l'échelle intercommunale**, et il paraît logique que le gouvernement des villes s'exerce à l'échelle où se posent les grandes questions à traiter et non plus au seul niveau communal. Ainsi l'Etat s'est efforcé de promouvoir des modes de coopération intercommunale plus intégrés, permettant à la fois de mener des politiques dépassant des approches purement sectorielles et de mettre en place un peu de solidarité financière entre les communes en transférant aux structures intercommunales certains impôts. Des avancées notables ont été faites récemment (cf supra : loi MAPTAM, loi ALUR) pour que nombre de sujets touchant à l'organisation et au fonctionnement des villes soit aujourd'hui traités à la bonne échelle territoriale. Néanmoins l'intercommunalité ne se décrète pas et se construit sur la durée, par le projet de territoire.
- **L'association et la participation des habitants aux décisions d'urbanisme**, si elle permet une meilleure prise en compte de **l'expertise d'usage**, **n'empêche pas l'augmentation des contentieux.** De l'information à la concertation, en passant par la co-élaboration d'un projet urbain avec les habitants, on a pu constater le développement en France de démarches ambitieuses permettant de faire participer directement les habitants à la conception du projet, le plus souvent dans le cadre d'ateliers de travail animés par des urbanistes ou des professionnels (cf. supra points 23 et 24). Les collectivités concernées par des projets d'EcoQuartiers se sont mises à organiser des démarches intégrées dans lesquelles elles interagissent tout au long du processus de programmation-conception-réalisation, et de façon itérative entre temps de réflexion et de décision, des représentants de la maîtrise d'ouvrage, des constructeurs, des gestionnaires, des experts, des représentants du monde associatif et des habitants.

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

## 8. Les enjeux du futur

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

- Une demande de **simplification du paysage législatif et institutionnel** par la société civile (entreprises, citoyens, acteurs professionnels, élus locaux),
- un souci de prise en considération **des enjeux de développement durable** à travers ses multiples dimensions (l'approche intégrée), conjuguée à une **culture forte du projet comme processus itératif de réflexion et de décision**,
- une préoccupation de **démocratisation de l'action publique**, conjuguée à une demande de plus **d'efficacité et d'adaptation de l'action publique dans les territoires**, donc de mise en œuvre d'une **meilleure subsidiarité, ce qui implique :**
  - sur le sujet de **la proximité**, plus d'implication des habitants en amont des décisions, et donc une généralisation de démarches de co-construction pilotées par des professionnels de l'urbanisme mandatées par les collectivités – sans pour cela qu'elles se défassent des liens quotidiens qui les unissent avec les habitants ;
  - sur le sujet de **l'efficacité**, une meilleure gouvernance des communes via un **renforcement de l'intercommunalité** et la poursuite des efforts engagés en ce sens : vers des périmètres identiques à l'aire urbaine, et une définition de l'intercommunalité comme véritable pouvoir supra-communal (et non pas comme la seule addition des intérêts communaux). L'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux apparaît comme une voie pour accroître à terme la légitimité de cet échelon aux yeux des citoyens, marqués par un profond attachement culturel et historique à leurs communes.

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

- d'adapter les politiques publiques aux réalités des territoires dans un contexte de raréfaction de la ressource, d'optimisation de l'action publique et de rapprochement de la conduite de l'action publique des territoires (à condition de ne pas mettre en péril l'égalité des droits des citoyens dans l'accès aux services publics)
- d'identifier des territoires en difficulté et de répartir équitablement les ressources dans une optique d'égalité des territoires,
- de partir du citoyen pour penser la cohérence de l'action publique, en amenant les acteurs à se fédérer autour d'un diagnostic commun des besoins du territoire et de ses habitants,
- de s'inscrire dans un système dont la gouvernance est guidée par le principe de subsidiarité et favorise la lisibilité et la cohérence stratégique de l'action publique.

## V. L'économie de la ville

### 9. Economie urbaine : défis et leçons

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

Laurent Davezies<sup>6</sup> a identifié quatre grands territoires marqués par des caractéristiques urbaines très différenciées, qui mettent en relief des inégalités territoriales marquées. Ces différences, nées de la spécialisation des régions, ont toujours existé en France, mais la crise a fait exploser des formes d'inégalités qui accentuent les écarts entre régions. Ces quatre territoires sont les suivants:

- une « France productive, marchande et dynamique, concentrée dans les plus grandes villes, où se forgent les nouveaux atouts de la compétitivité du pays », dans laquelle vit 36 % de la population ;
- une « France non productive, non marchande et pourtant dynamique, située à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Nice », « qui vit d'une combinaison de tourisme, de retraites et de salaires publics », rassemblant 44 % de la population ;
- une « France productive, marchande et en difficulté, composée de bassins industriels déprimés, principalement dans la moitié nord du pays », « dont le déclin semble difficile à enrayer » et qui regroupe 8 % de la population ;
- et enfin une « France non productive, non marchande et en difficulté, située également dans le nord-est du pays et faite de territoires si frappés par le déclin industriel qu'ils dépendent essentiellement de l'injection de revenus sociaux », regroupant 12 % de la population.

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

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

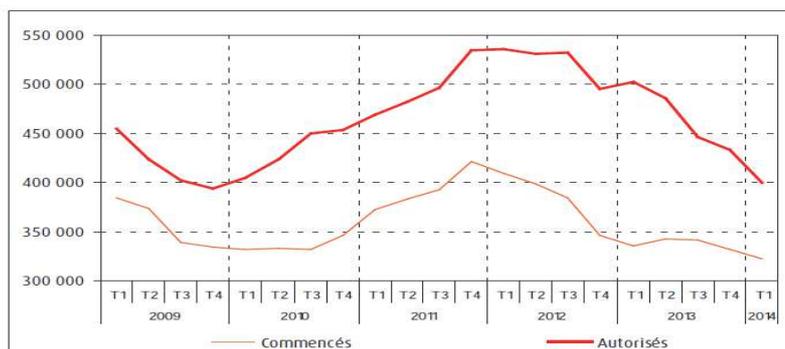
Les collectivités locales tiennent une place importante dans l'économie grâce aux capacités d'investissement dont elles disposent. Tous types confondus, elles réalisent 55 Md€ soit 70 % de l'investissement public civil, les communes et intercommunalités en assurant près de la moitié, les régions et les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

---

<sup>6</sup> La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale, Seuil, 2012

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

Logements cumulés sur un an, date de prise en compte



Source : SOeS, Sit@del2

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

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

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

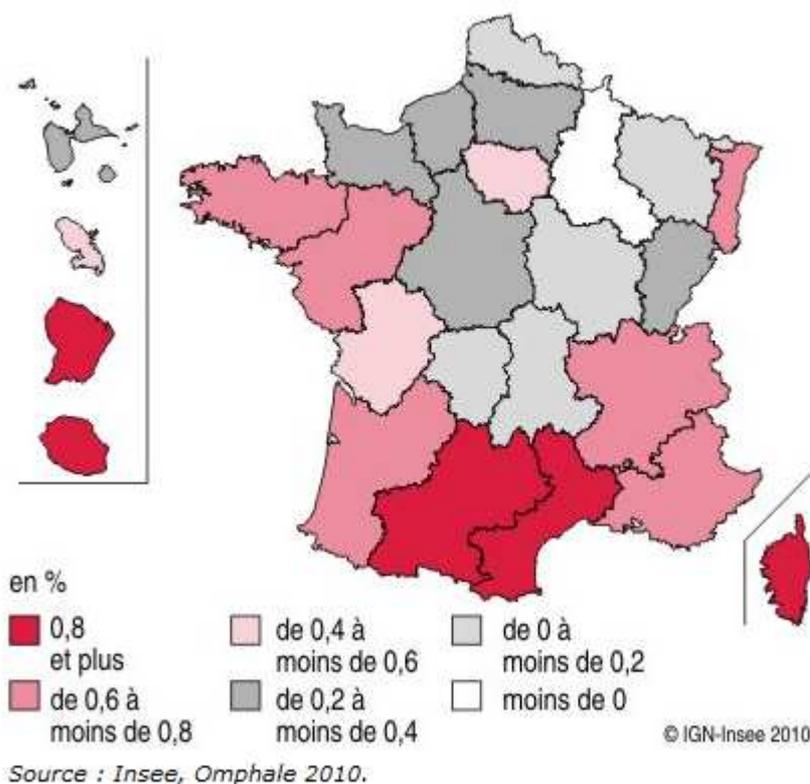
Les collectivités disposent d'outils propres mais l'efficacité des actions serait beaucoup plus grande si les différentes politiques de développement local (urbanisme, développement de services comme les nouvelles technologies, transport et mobilité, fiscalité des entreprises) et national (formation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

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

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

ces quartiers. L'enjeu est désormais de réintégrer ces quartiers dans la dynamique économique plus large du territoire et de le réintégrer dans la stratégie de l'agglomération.

**Carte 1 - Taux de croissance annuels moyens de la population par région entre 1990 et 2007 (en %)**



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

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

## 10. Economie urbaine – Les enjeux pour le futur

Le soutien au développement économique local repose sur une complémentarité des politiques nationale et locale. Outre la mise en place de ses politiques nationales destinées à créer un contexte local favorable, l'Etat a donc engagé parallèlement une politique de réforme territoriale destinée à renforcer les capacités et les moyens des collectivités locales. En effet les 36 000 communes et les 27 régions, dont 22 en France métropolitaine, n'ont pas la taille requise pour agir de façon efficace. La comparaison avec les autres pays européens le démontre aisément. L'Espagne et l'Italie comptent 8 000 communes chacune. L'Allemagne dispose de 16 länder pour une population de 82 millions d'habitants.

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

- de regrouper les communes pour que les établissements intercommunaux atteignent une taille suffisante pour assumer leur rôle de gestionnaire et de leader économique. Aujourd'hui, 2 581 établissements à caractère intercommunal ont été créés avec leur fiscalité propre, Leur responsabilité s'étend à de nouveaux secteurs comme l'urbanisme, jusqu'alors dévolu aux communes et par délégation de l'Etat, à la conduite des politiques locales de l'habitat, notamment en matière de logement social et de l'hébergement, restées encore nationales jusqu'aux récentes évolutions législatives intervenues depuis 2014
- d'accroître la taille des régions et, par conséquent, leur poids économique et leur positionnement à l'échelle de l'Europe. Une loi de réforme territoriale a été approuvée le 18 juillet 2014 par le Parlement pour réduire à 13 le nombre de régions françaises.

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

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

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

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

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

## VI. Services urbains et logement

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

**La lutte contre l'habitat indigne.** De graves incendies à Paris durant l'hiver 1997/1998 dans des bâtiments très dégradés, avec mort d'occupants, ont déclenché une nouvelle phase d'engagement de l'Etat. La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU) de décembre 2000 a profondément modernisé les textes relatifs à l'insalubrité et à la sécurité de l'habitat. Depuis 20 ans, les dispositifs juridiques et financiers ont été largement complétés pour accompagner la mise en œuvre de politiques de traitement ambitieuses.

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

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

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

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

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

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

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

**L'accès à une énergie domestique propre.** La France s'est engagée dans une politique ambitieuse de réduction de sa consommation énergétique au travers notamment de programmes de rénovation énergétiques des bâtiments. L'objectif

qu'elle s'est fixé est de réduire de 25 % la consommation des bâtiments entre 2010 et 2030. Les enjeux pour la France se concentrent sur la tranche la plus fragile de la population, qui est confrontée à une précarité énergétique. Un observatoire sur la précarité énergétique des ménages a été mis en place et a recensé plus de 3,8 millions de ménages en France qui éprouvent, dans leur logement, des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de leurs besoins élémentaires.

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

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

## 12. Défis et enjeux futurs dans ces domaines

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les objectifs pour les prochaines années concernent notamment :

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

### **Les enjeux au niveau international**

Il devient de plus en plus difficile de fournir un accès universel à l'eau et à l'énergie et de garantir la sécurité alimentaire de manière durable :

- près d'un milliard de personnes souffrent de malnutrition;
- 0,9 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable;
- 1,5 milliard de personnes ne disposent pas de source d'électricité.

Une meilleure gestion de l'eau, de l'énergie et des terres est d'autant plus important que la disponibilité de nombreuses ressources naturelles vitales est en diminution, et que l'accroissement de la population mondiale et la croissance économique globale (augmentation importante des classes moyennes qui aspirent à pouvoir consommer) font peser de nouvelles pressions sur les ressources naturelles. D'ici 2030, la demande en énergie et en eau devrait augmenter de 40 % et celle en nourriture de 50 % par rapport aux niveaux actuels.

Les interactions étroites entre l'eau, l'énergie et les terres –interdépendance EET- indiquent clairement que la gestion de chacune d'entre elles ne peut pas être

considérée isolément, mais doit être envisagée comme faisant partie d'un système intégré.

Les trois éléments – eau, énergie, terres – sont essentiels à leur survie et ont souvent été, à un degré ou à un autre, gratuits. Dans un monde qui se dirige vers la pénurie absolue de certaines de ces ressources, les pauvres sont les premiers à en ressentir la pression sur leurs moyens de subsistance.

L'augmentation de richesse pour la génération présente et les générations futures. Les compromis seront inévitables, mais des situations «gagnantes sur trois plans» sont aussi possibles.

La gestion de l'interdépendance EET dépend d'une approche intégrée. On ne peut envisager une goutte d'eau, un champ ou un kilojoule d'énergie renouvelable à travers le seul prisme d'une politique ou d'un système de gestion sectoriels. Ce qui peut apparaître comme une politique efficace dans un domaine peut avoir des répercussions néfastes dans les autres, et les différentes façons d'exploiter l'eau et les terres ou de produire des énergies renouvelables font peser des contraintes sur les autres ressources.

Trois types d'acteurs doivent s'atteler à relever les défis liés à la transformation vers une croissance inclusive et durable:

- **le secteur public national**, qui établit les cadres réglementaire et légal, détermine les dépenses publiques et coordonne et facilite les politiques;
- **le secteur privé**, qui peut agir en rendant ses modèles commerciaux plus inclusifs et viables et en investissant dans des résultats durables;
- **l'Union européenne (UE)**, qui peut soutenir les pays plus pauvres à travers des politiques internes en matière de production et de consommation, en tant que partenaire commercial et investisseur de premier plan, que donateur clé, et via des contributions à la gouvernance mondiale ainsi que par la promotion d'une meilleure cohérence politique pour le développement.

# Annexes

## Annexe 1. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADEME	Agence pour la maîtrise de l'énergie
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
ANAH	Agence nationale pour l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AU	Aire urbaine
CEREMA	Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
COP	Conférence des parties ( <i>Conference of parties</i> )
DOM	Départements d'outre-mer
EPARECA	Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPF	Etablissement public foncier
GES	Gaz à effet de serre
LHI	Lutte contre l'habitat indigne
PDU	Plan de déplacement urbain
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POPE	Programme et orientation politique énergétique
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SRCE	Schémas régionaux de cohérence écologiques
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TSE	Taxe spéciale d'équipement
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible