

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p.3
 PREMIERE PARTIE	
<i>LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PROJETS DE TRAVAUX ET D'AMENAGEMENT URBAIN ET LES DOCUMENTS D'URBANISME EXAMEN CRITIQUE</i>	p.5
 1 - L'étude d'impact des projets de travaux et d'aménagement urbains (Monique TURLIN)	
	p.7
 2 - La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme (Françoise KIEFE)	
	p.11
 3 - Débat	
	p.15
 DEUXIEME PARTIE	
<i>LES AUTRES OUTILS ET LES ACTEURS POUR LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'AMENAGEMENT URBAIN</i>	p.19
 1 - Les entrées de ville (Anette VIGNY)	
	p.21
 2 - L'environnement dans les politiques de la ville (Patricia VAQUETTE)	
	p.25
 3 - Débat	
	p.29
 TROISIEME PARTIE	
<i>REFLEXIONS NOUVELLES ORIENTATIONS : VILLE ET DEVELOPPEMENT DURABLE</i>	p.33
 1 - Evaluation environnementale et développement durable : une mise en perspective historique (Charles LILIN)	
	p.35
 2 - Les questions liées au développement durable pour la ville (Nédaïka SOUGAREVA)	
	p.41
 3 - Les indicateurs de l'environnement urbain (Liliane DUPORT)	
	p.45
 4 - Débat	
	p.49
 CONCLUSION	
	p.51
 ANNEXES	
	p.53

INTRODUCTION

par Jean LAFONT

Le thème retenu cette année pour le séminaire de la sous-direction de l'Aménagement et des Paysages est celui de l'évaluation environnementale, du développement durable et de la ville. Cette réflexion s'impose en effet depuis qu'à Rio, en 1992, le thème du développement durable a été popularisé et est devenu depuis une référence presque obligée dans tous les débats sur l'environnement. Cette référence omniprésente mais parfois confuse renforce l'actualité d'une réflexion sur les outils dont nous disposons pour favoriser la réalisation de projets et de politiques respectueux de l'environnement.

Je vous propose cette année de réfléchir ensemble sur la ville. Cette question n'a pas la même actualité immédiate que celle de l'aménagement du territoire retenue pour le séminaire de la sous-direction en 1994, mais elle est tout aussi essentielle; c'est une question importante aussi bien aujourd'hui qu'à plus long terme pour le ministère de l'Environnement. Nous nous interrogerons sur les outils dont nous disposons, ceux que nous gérons : les études d'impact, enquêtes publiques, et les chartes, mais aussi ceux d'autres départements ministériels. Nous le ferons en examinant la manière dont le ministère de l'Environnement peut contribuer à l'élaboration des politiques de la ville (les documents d'urbanisme autant que les politiques d'aménagement).

Les deux premières approches seront des bilans critiques des outils existants, la troisième nous permettra de réfléchir ensemble à un nouveau projet pour la ville :

1- L'utilisation des **outils réglementaires** devrait nous conduire, dans un premier temps, à nous interroger sur les causes et les conséquences de l'oubli relatif de la ville dans les études d'impact jusqu'en 1993. Il nous faudra aussi réfléchir sur les instruments de la planification urbaine dont nous devons bien reconnaître qu'ils ont été, cette dernière décennie, très décevants. Nous devons nous interroger sur les causes de ce déficit et, en particulier, sur la faiblesse de la participation du public lors de la définition du cadre de développement pour la ville.

2- Le second débat nous permettra d'engager une réflexion sur **les autres outils pour la prise en compte de l'environnement dans l'aménagement urbain**. Nous serons guidés, pour le faire, par les enseignements de la démarche participative que le ministère de l'Environnement a mise en place pour introduire une approche globale du devenir des villes dans les chartes d'écologie urbaine. Nous nous interrogerons sur l'efficacité des outils de l'aménagement urbain dont nous disposons pour maîtriser, à différentes échelles, les différentes composantes de l'aménagement urbain.

3- Ces deux approches devraient nous permettre de bien engager le troisième débat, au coeur de cette journée sur "**la ville durable**". Beaucoup a été écrit sur le sujet et le dossier qui a été préparé présente les principales pièces pour avancer et aboutir à des propositions pour l'action. Pour ce faire, il conviendra de bien distinguer les différentes échelles, aussi bien dans l'espace que dans le temps, ainsi que leurs principales articulations. Quels sont les enjeux planétaires (maîtrise de l'énergie consommée dans les déplacements...), les enjeux régionaux (relations entre la ville et son territoire) et les enjeux locaux (qui engagent le cadre de vie de chacun et mobilisent plus facilement les citoyens) ?

Quelle est la place de la ville par rapport à ces "espaces ressources" ?

Nous devons nous interroger sur les outils, sur les acteurs, et sur la démarche elle-même.

Nous devons, de la même manière, nous interroger sur les moments de la production de la ville auxquels nous souhaitons intervenir.

Comment enfin organiser un débat social sur le cadre de vie à différentes échelles d'espace et de temps ?

J'attends de ce débat des orientations pour la mise en oeuvre des procédures et des outils que nous gérons en matière d'aménagement urbain, pour contribuer ainsi à la promotion de politiques de développement durable pour la ville.

PREMIERE PARTIE

<p>La prise en compte de l'environnement dans les projets de travaux et d'aménagement urbain et les documents d'urbanisme : examen critique</p>
--

1 - L'étude d'impact des projets de travaux et d'aménagement urbains (Monique TURLIN)

2 - La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme (Françoise KIEFE)

3 - Débat

L'ETUDE D'IMPACT DES PROJETS DE TRAVAUX ET D'AMENAGEMENT URBAINS

Monique TURLIN

Historiquement, la détermination du champ d'application des études d'impact appliquées aux projets de travaux et d'aménagement urbains est intimement liée à la conception restrictive de l'environnement qu'avaient les auteurs de la loi du 10 juillet 1976 : il s'agit d'une loi relative à la protection de la nature. Jusqu'au milieu des années 80, on s'est peu intéressé aux composantes humaines de l'environnement et essentiellement focalisé sur les impacts sur les milieux naturels des aménagements en dehors des zones urbaines. Au départ, c'est à dire dans le décret de 1977, peu de projets urbains sont donc assujettis à une étude d'impact. Qui plus est, on justifie cette dispense de prise en compte de l'environnement au niveau des projets par une prise en compte globale des préoccupations d'environnement au niveau du projet d'aménagement d'ensemble que constitue le plan d'occupation des sols.

Ce n'est qu'avec la parution de deux numéros de la revue *Metropolis* que l'on voit émerger la notion d'écologie urbaine qui marque un tournant dans la prise en compte de l'environnement dans les projets urbains. D'autres apports comme celui du droit communautaire (la "Directive études d'impact" mentionne explicitement les impacts sur l'homme) ont contribué à l'évolution de la définition de l'environnement et, par contrecoup, à l'extension du champ d'application des études d'impact des projets de travaux et d'aménagements urbains.

1 - Les projets de travaux et d'aménagement urbains assujettis à étude d'impact dans le décret de 1977

La règle générale prévue par la loi du 10 juillet 1976 est que tous les projets de travaux et d'aménagement entrepris par une collectivité publique ou soumis à une décision d'autorisation ou d'approbation sont soumis à une étude d'impact, sauf lorsqu'ils en sont explicitement dispensés par le décret.

Le peu d'intérêt porté à l'époque aux impacts des projets urbains s'illustre dans la liste impressionnante des dispenses de l'annexe II du décret de 1977, qui concerne exclusivement des projets urbains soumis à des autorisations du code de l'urbanisme. Des catégories entières d'aménagement échappent ainsi à l'étude d'impact, sans autre justification que l'existence dans la commune d'un Plan d'Occupation des Sols (P.O.S) ou de tout autre document d'urbanisme opposable. Sont notamment dispensées d'étude d'impact les constructions et les lotissements situés dans les communes dotées d'un POS, quelle que soit leur taille, leur destination et leur coût.

1.1. les projets soumis à des autorisations du code de l'urbanisme

a) - **Dans les communes couvertes par un POS**, les autorisations d'urbanisme sont délivrées sans étude d'impact préalable, c'est à dire sans éléments d'évaluation des impacts du projet qui permette de fixer les prescriptions adéquates dans l'autorisation. Une exception notable à ce principe de dispense, celle des **Zones d'Aménagement Concerté (Z.A.C)**, parce que ce sont des opérations d'aménagement et que leur cas s'apparente plus à celui des documents d'urbanisme (élaboration d'un Plan d'Aménagement de Zone qui s'intègre au POS) que d'un projet particulier.

b) - **Dans les communes sans POS opposable**, en revanche, l'absence de prise en compte globale des préoccupations d'environnement au niveau du projet d'ensemble avait amené à rendre l'étude d'impact obligatoire pour toutes les **constructions et tous les lotissements de plus de 3.000 m² de Surface Hors Oeuvre Nette (S.H.O.N)**.

1.2. les projets urbains hors procédures du code de l'urbanisme

La logique de la dispense d'étude d'impact liée à l'existence d'un POS opposable est limitée dans son application aux autorisations du code de l'urbanisme. Pour les autres catégories de travaux, le décret de 1977 ne fait pas de distinction en fonction de la localisation des projets. Sont ainsi assujettis à étude d'impact, quelle soit leur localisation :

- les **stations d'épuration** (capacité de traitement supérieure à 10.000 habitants)
- les **travaux d'infrastructure** (au-dessus du seuil financier)

C'est à partir du constat de l'importance de ces études d'impact pour la qualité des réalisations et comme support du débat social sur l'opportunité des projets et à partir de l'élargissement de la définition de l'environnement, que le champ d'application a été étendu à de nouvelles catégories de projets, notamment les projets urbains, en 1993.

2 - L'élargissement du champ d'application des études d'impact pour les projets de travaux et d'aménagement urbains en 1993¹

Le décret du 25 février 1993 tire aussi les conséquences de la faillite du système de planification mis en place par la loi d'orientation foncière de 1967. La dérogation devenue de plus en plus fréquente, la mise en révision permanente des POS, les nouveaux principes des POS simplifiés et l'application anticipée des POS mis en révision résultant de la loi de décentralisation de 1983, ont vidé d'une grande partie de leur intérêt les règles de prise en compte de l'environnement à ce niveau. Il devenait nécessaire de revenir sur le principe de dispense d'étude d'impact pour les constructions soumises au permis de construire dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols opposable.

La modification du décret du 12 octobre 1977 a généralisé aux interventions importantes, réalisées en milieu urbain et hors ZAC, une pratique qui n'avait jusque là concerné la ville que de manière marginale (de grosses opérations comme l'Opéra Bastille ou comme le Ministère des Finances à Bercy ont été réalisées sans étude d'impact). **Sont désormais soumises à étude d'impact les constructions les plus significatives : immeubles de grande hauteur, centres commerciaux, stades et centres culturels, sportifs et de loisirs, gares ferroviaires.**

¹ se reporter à l'annexe n°1

Une autre innovation importante du décret, qui a des répercussions importantes sur l'intégration de l'environnement dans les projets, concerne l'introduction de la notion de programme de travaux : ce n'est plus seulement un élément -la construction- qui fait l'objet d'une réflexion environnementale, mais l'ensemble du programme.

Avec cette ouverture d'un nouveau champ pour les études d'impacts, les conditions sont donc remplies pour que soient globalement modifiées les conditions de la prise en compte de l'environnement dans le processus de production de la ville. A elle seule, **cette situation justifie une réflexion sur les articulations qui vont pouvoir être envisagées entre les études d'environnements des documents d'urbanisme, les études d'impacts réalisées dans le cadre de la politique des ZAC et les études nouvelles.**

L'élargissement du champ d'application des études d'impact va mettre sur le devant de la scène le volet environnemental des principales interventions urbaines . Si le nombre d'études d'impact nouvelles n'est, dans l'absolu, pas considérable, c'est un nouveau lieu du débat sur la qualité de l'environnement urbain qui a été ouvert.

Bien des problèmes restent encore à régler, notamment celui de l'aménagement des zones d'activité des entrées de ville, le plus généralement réalisées par la procédure de lotissement, toujours dispensée d'étude d'impact dans les communes dotées d'un POS opposable. Une réflexion urgente est à mener sur les instruments de prise en compte de l'environnement et de débat pour ces aménagements périurbains.

LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Françoise KIEFE

La loi de 1976 introduit une distinction entre les documents de planification spatiale et l'étude d'impact des projets. Pour les documents d'urbanisme, la situation est différente pour chaque type de document, même si des règles communes peuvent en être dégagées. Le statut de cette prise en compte de l'environnement est organisé dans les textes relatifs à chacun de ces documents et sans que le ministère de l'Environnement dispose d'un droit de regard étendu sur cette dimension de l'élaboration des documents d'urbanisme. De même, à l'exception des zones d'aménagement concertées, les documents d'application de ces règles sont définis par le service responsable de l'urbanisme au ministère de l'équipement.

1.- Les Zones d'Aménagement Concerté

Les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) constituent une particularité dans ce dispositif puisqu'elles constituent un niveau programmatique qui encadre des actions soumises individuellement à des autorisations et que l'étude d'impact est conduite à un moment où la consistance des travaux est encore mal connue. Ces caractéristiques les rapprochent des documents d'urbanisme. Pourtant, à la différence des autres documents de planification spatiale, les Z.A.C. sont assujetties à la procédure d'étude d'impact instituée par le décret du 12 octobre 1977, se dégageant ainsi du cadre institué pour les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs.

Pour les Z.A.C., le rapport de présentation du dossier de création comporte une description de l'état du site et de son environnement et énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur et de l'insertion dans l'environnement naturel et urbain, le projet a été retenu (article R 311.3 du Code de l'urbanisme). Le Plan d'Aménagement de Zone (P.A.Z.) est, quant à lui, accompagné d'un rapport de présentation qui indique notamment les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte par ce plan (article R 311-10.1 du Code de l'urbanisme).

2 - Les documents d'urbanisme

La situation est différente selon qu'il s'agit des plans d'occupation des sols, le plus souvent élaborés dans un cadre communal, voire pour une partie seulement du territoire de la commune ou des schémas directeurs, élaborés pour une agglomération ou, en tout cas, sur une aire géographique couvrant plusieurs communes.

2.1. Les Plans d'Occupation des Sols

Se doter d'un plan d'occupation des sols (P.O.S.) n'est pas, en France, une obligation générale même si c'est un point de passage presque obligé pour toute commune soucieuse de maîtriser son urbanisation et d'exercer les prérogatives qui lui sont liées (notamment délivrer les permis de construire). Ces documents fixent l'ensemble des règles directement opposables et encadrent ainsi par le zonage ou par les prescriptions qui y sont associées les travaux et les aménagements ultérieurs.

La loi de 1976 introduit le principe général et précise que "les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement". Le décret du 7 juillet 1977 demande que le rapport de présentation du P.O.S. "analyse, en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site et de l'environnement et les incidences de la mise en oeuvre du plan d'occupation des sols sur leur évolution ainsi que les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur" (article R. 123-17 du Code de l'urbanisme). Cette décision fut certainement facilitée par le fait que l'Etat avait alors la responsabilité principale dans la conduite de cet exercice de planification.

La formulation de cette obligation est assez proche de celle qui a été retenue pour les études d'impact et les tribunaux ont reconnu à cette "étude d'environnement" plusieurs caractères communs avec elles. Elle est, notamment, une condition de la légalité du document d'urbanisme. Elle en diffère toutefois par plusieurs traits, ne serait-ce que par l'impossibilité pour le ministère de l'Environnement d'exercer un contrôle sur cette procédure conduite sous la responsabilité d'un autre département ministériel, dans un premier temps, et, depuis, décentralisée à une collectivité. De fait, les études d'environnement des P.O.S. ont été soumises au seul contrôle des tribunaux administratifs.

2.2. Les schémas directeurs

Pour les schémas directeurs, les textes d'application sont moins précis. La seule obligation consiste à introduire, dans le rapport de présentation, "l'analyse de l'état initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le schéma prend en compte le souci de préservation" (Article R. 122-25 du Code de l'Urbanisme). L'obligation porte aussi sur la prise en compte de "la préservation des sites et des paysages naturels et urbains ... (etc.) ... l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques" (Article L. 122-1 du Code de l'Urbanisme). Ces règles minimales ont eu une portée pratique réelle lorsque l'élaboration des documents constituait un moment important de la planification territoriale. Ces dispositions entraînaient en effet un examen systématique des compatibilités entre les affectations concurrentes de l'espace avant de déterminer les grandes trames du développement souhaitable. Les réflexions sur la méthode qui ont été proposées restent généralement pertinentes, mais, pour ces documents, la priorité d'une action portant sur l'amélioration des procédures est moins forte car ce niveau de la planification spatiale est de moins en moins présent, au point qu'il n'existe généralement plus de documents d'urbanisme pour le territoire des principales agglomérations. Cette situation rend délicate la gestion coordonnée de ces territoires aux interdépendances très fortes.

3 - La prise en compte de l'environnement dans les POS : une mise en oeuvre difficile

En 1984, un bilan des premières années de l'application de cette obligation montrait à la fois son intérêt dans le processus d'élaboration du document d'urbanisme, et pour la définition de règles adaptées à la spécificité de chaque territoire. Mais il montrait aussi que ce "bon outil" était loin d'avoir tenu toutes ses promesses. Globalement, les deux tiers des P.O.S. n'étaient accompagnés d'aucune analyse de l'état initial de l'environnement et, dans plus de 70% de cas, l'étude d'environnement occupait moins d'une page dans le rapport de présentation.

Un effort pour améliorer la prise en compte de l'environnement dans ces documents s'imposait. Cette orientation a été, de 1985 à 1989, une des priorités du service responsable du suivi de l'évaluation environnementale au ministère de l'Environnement. Ce programme comportait deux grands volets :

- *mettre au point une méthode d'analyse,*
- *sensibiliser et former les acteurs.*

3.1. Mettre au point une méthode

Un canevas général assez souple pour rester adapté à l'extrême diversité des situations locales (toutes les communes, quelle que soit leur taille ou les conditions de leur développement, sont soumises à la même obligation) a été élaboré. Il propose une analyse des milieux naturels et du cadre de vie communal, préalable à un diagnostic appuyé sur l'analyse approfondie des interférences entre milieux naturels et activités humaines. Cette analyse permet de définir les potentialités et les contraintes et de repérer les enjeux et les conflits sur le territoire communal. Ce diagnostic constitue par la suite une référence obligée en matière de sensibilité et des aptitudes du territoire (physique et humain), lorsque les directives d'organisation spatiale (zonage et règlement) sont progressivement élaborées. De ce fait, leurs impacts éventuels sont pris en compte et analysés le plus précisément possible.

3.2. Sensibiliser et former les acteurs

Sur ces fondements, et pour jeter les bases d'un réseau de diffusion des connaissances et de l'information, le ministère de l'Environnement a procédé à une large diffusion des résultats acquis et mis en place des sessions de formation pour les techniciens municipaux et les agents des services de l'Etat associés à l'élaboration de ces documents. Ce programme, lancé en 1991, propose une démarche qui repose sur une évaluation environnementale des projets et des politiques de la ville et qui se concrétise par l'élaboration d'un programme pluriannuel en matière d'environnement et d'amélioration du cadre de vie. Il avait été bien accueilli par les municipalités conscientes, à mi-mandat, de l'attente nouvelle sur l'environnement de leurs électeurs .

Depuis ce programme n'a qu'exceptionnellement été poursuivi. Le plus souvent, la précarité de la planification locale a conduit le ministère de l'Environnement à privilégier ses interventions sur d'autres champs, délaissant ainsi un terrain beaucoup moins stratégique, compte tenu de ses moyens limités.

DEBAT

Logiques territoriales et logiques sectorielles

Avant l'introduction du concept de développement durable, les pays ont souvent hésité entre deux approches :

- celle qui privilégie les outils réglementaires pour la planification, et définit, à ce niveau, les exigences principales en matière d'environnement : c'est le cas des pays du Nord de l'Europe et de certains pays influencés par la tradition anglaise (l'Australie et la Nouvelle Zélande par exemple);
- celle qui privilégie la prise en compte de l'environnement projet par projet, action par action, dans la phase qui précède immédiatement leur réalisation.

Ces deux approches coexistent en France mais, si les années soixante dix sont caractérisées par la planification spatiale, celle-ci est maintenant peu à peu abandonnée, les années quatre vingt attachant beaucoup plus d'importance à l'étude d'impact des projets.

Cette coexistence de deux temps forts dans la conception des projets : la planification spatiale et les conditions de l'autorisation des travaux, a relégué à l'arrière plan toute approche programmatique d'envergure. La formulation des objectifs et la justification des politiques et des programmes, dans la ville en particulier, sont longtemps restés très limités. De plus, les sphères de l'économie et de l'environnement s'ignoraient et, en dehors de l'aspect "protection de la nature", l'environnement n'est pas considéré comme quelque chose qui participe du développement. La raison en est peut-être qu'il était lourd d'une remise en cause de notre propre mode de développement. Les difficultés du rapprochement des notions d'environnement et de développement tiennent au fait que la France n'a jamais clairement choisi entre les deux approches.

Les effets pervers des logiques sectorielles dans la ville

L'environnement obéit trop souvent à une logique sectorielle alors qu'il conviendrait de s'orienter vers une approche plus globale de la problématique environnement.

un code de l'urbanisme qui ne remplit plus ses fonctions

Le code de l'urbanisme, qui était à l'origine principalement utilisé comme un outil de planification foncière, est devenu aujourd'hui un instrument de contrôle et de maîtrise du développement économique. Il n'existe pas dans le domaine "non-urbain", un secteur où les documents sont aussi souvent revus, qu'il s'agisse des POS mis en révision ou des textes réglementaires nouveaux. Dans ces conditions, revendiquer l'introduction de mesures en faveur de l'environnement dans le code de l'urbanisme signifie corriger les effets pervers des textes précédents.

Les textes réglementaires ne font pas seuls l'urbanisme et la question principale pour un urbanisme de qualité respectueux de l'environnement est celle des acteurs et de l'organisation des pouvoirs dans la ville.

Les acteurs et les pouvoirs de l'urbanisme : l'oubli du citoyen

Quand on regarde quels sont les acteurs réels et les pouvoirs lorsque s'élaborent les documents d'urbanisme, force est de constater que la population, qui devrait être la première concernée par ces projets, n'est pas réellement au premier plan. Les projets urbains sont trop souvent subis par les habitants qui sont informés par voie d'affichage dans le cadre de l'enquête publique sans que tous les moyens soient pris pour favoriser leur participation et alors que les moyens de recours sont limités. Même à travers un bon réseau associatif, il est très difficile de préparer un dossier pour mettre en cause un projet devant les tribunaux et obtenir un sursis ou une annulation. Les règles d'urbanisme, qui changent en permanence, rendent la tâche encore plus difficile.

D'une façon générale, l'environnement n'a que peu de poids lorsqu'il conteste l'économie générale d'un projet. Les associations ont de grandes difficultés à se faire entendre lorsqu'elles s'opposent à un projet ou demandent, sur le fond, des modifications importantes. Elles sont réduites à attaquer, sur la forme, la décision. L'exemple de l'Opéra Bastille est significatif: quand le permis de démolir a été instruit, l'architecte des bâtiments de France a donné un avis fondé sur la modification des abords de la Colonne de Juillet et l'entrée de métro dessinée par Guimard. Celle-ci n'avait pas été déclassée préalablement, c'est sur ce seul argument que les associations ont pu invoquer pour obtenir l'annulation du permis de démolir... mais, comme souvent, la démolition avait déjà eu lieu.

Pour intervenir plus efficacement, il faut définir les conditions pour que les documents d'urbanisme s'insèrent dans un processus dans lequel les intérêts des citoyens s'expriment et se confrontent pour ensuite aboutir à un bon compromis. Le déficit et les limites des documents d'urbanisme ne permettent pas qu'ils soient des lieux de débat social véritable. Comment peut-on alors modifier le processus d'élaboration de ces documents afin qu'ils soient plus transparents ? La participation des citoyens est pourtant la seule manière d'éviter qu'ils ne soient le travail d'experts, de spécialistes. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France par exemple, n'est pas soumis à enquête publique mais uniquement mis à disposition du public une fois la décision prise. L'enquête publique aurait pu changer les rapports de force et permettre l'adoption d'un document plus favorable au cadre de vie de 10 millions de personnes.

La prise en compte de l'environnement dans les programmes d'aménagement urbain

Jusqu'au décret du 25 février 1993, rien ne permettait de revendiquer la réalisation d'une étude d'impact lorsque des travaux sont réalisés successivement dans le temps et qu'ils en constituent les tranches annuelles, ou lorsqu'ils sont juxtaposés dans l'espace avec de fortes liaisons fonctionnelles entre les projets concernés. La ville est un lieu où différentes interventions doivent presque toujours être coordonnées les unes avec les autres dès la définition des projets. Le parc de stationnement doit être dimensionné en même temps que les voies qui en permettent l'accès. De la même manière, le permis de construire d'un bâtiment ne peut pas être dissocié de l'autorisation par laquelle ses abords (espaces verts, parcs de stationnement...) sont aménagés.

La notion de programme ayant été introduite, la sous-direction a engagé une réflexion sur ce thème et, plus généralement, sur la prise en compte de l'environnement à tous les moments qui concourent à la production de la ville.

Ce qui est vrai en amont des principales autorisations d'urbanisme, l'est aussi à l'aval dans le traitement du mobilier urbain, le revêtement des espaces minéralisés ou la conception des espaces verts. En complément des interventions pour définir des projets acceptables pour un développement urbain équilibré, des actions d'information et de sensibilisation de tous les intervenants de l'aménagement sont nécessaires.

Les outils au service de l'environnement urbain

Le ministère de l'Environnement dispose d'outils importants pour orienter le développement de la ville. Cette panoplie a été enrichie, tant pour les outils non réglementaires que nous aborderons dans le prochain débat, que pour les dispositions réglementaires parmi lesquelles l'étude d'impact occupe une place de choix. En 1993, son champ d'application a été élargi à un nombre beaucoup plus grand de projets urbains et la notion de programme a été introduite. La réflexion sur la portée pratique de ces innovations qui devraient contribuer à améliorer la conduite de projets dans un tissu complexe où toutes les opérations sont très imbriquées doit se poursuivre, notamment par rapport à la notion de programme.

Il n'est pas certain que les outils réglementaires d'évaluation environnementale puissent être mis en place en l'absence de beaucoup de pédagogie et de mesures d'incitation pour traiter une réalité aussi complexe que celle de la ville. L'approche en terme de développement durable, illustrée par les chartes, doit guider nos interventions et permettre de définir des outils originaux pour l'évaluation environnementale des projets urbains.

Par rapport au développement de la ville, l'existence de différents niveaux (projet, urbanisme opérationnel, POS...) freine la prise en compte globale de la ville. Il sera nécessaire de préciser à ces différents niveaux des concepts particuliers d'étude d'impact ou d'évaluation stratégique. Des questions de fond devront être examinées.

- Quelle est la nature des problèmes posés à ces différentes échelles ?
- Sur quoi peut porter un débat social qui permette de révéler, à ces différentes échelles, les choix à opérer ?
- Peut-on étendre les démarches d'évaluation environnementale aux phases amont de la décision ?
- Peut-on, à ces niveaux stratégiques, prévoir des lieux de débat de même nature que ceux qui existent actuellement pour les projets ?

DEUXIEME PARTIE

Les autres outils et les acteurs pour la prise en compte de l'environnement dans l'aménagement urbain
--

1 - Les entrées de ville (Anette VIGNY)

2 - L'environnement dans les politiques de la ville (Patricia VAQUETTE)

3 - Débat

LES ENTREES DE VILLE

Anette VIGNY

L'entrée de ville renvoie à la notion d'accueil et de découverte (site, silhouette...). La situation n'est pas la même pour celui qui entre dans la ville et pour celui qui en sort. En effet, l'arrivée dans une ville se fait par une succession de séquences paysagères perçues à des vitesses de plus en plus petites et donc avec une précision plus grande. A l'inverse, sortir de la ville, c'est lui tourner le dos pour aller vers la campagne. Cette coupure ville-campagne, nette ou floue selon les cas, est de plus en plus caractérisée par un mitage de l'espace agricole par l'habitat, les zones commerciales ... et donc une absence de maîtrise de l'espace.

Avant de développer les problèmes de la dégradation des entrées de ville par la route, qui sont les plus significatifs, il convient de faire un bref rappel des problèmes posés par **les entrées de ville par voie ferrée**, sujet rarement traité. C'est au début du siècle dernier que les voies ferrées ont supplanté aux voies par le fleuve communément empruntées. Pourtant, au siècle dernier, beaucoup de villes ont refusé le train à vapeur (qui faisait peur), de sorte que pour ces communes, la voie ferrée évite la ville (Orléans). Ce comportement est encore vrai aujourd'hui avec le T.G.V. Par ailleurs, de plus en plus de gares deviennent, par manque de place, souterraines. Dans ce contexte, le plaisir et l'accueil sont négligés. Le rôle social que possédait la gare comme lieu public d'entrée de ville cède la place aux logiques technico-économiques : le voyageur est canalisé, il devient lui-même objet, suit une signalétique et est enlevé du plaisir de déambuler.

Pour la route, la dégradation des entrées de ville trouve également son origine dans un ensemble de logiques économiques telles que le site foncier, l'absence de péréquation fiscale, l'apport financier de la publicité aux communes et le financement sélectif des voies rapides plutôt que des voies urbaines.

La problématique des entrées de ville

La problématique des entrées de ville est liée à un processus récent de dégradation des espaces publics urbains liés à des processus économiques dont les conséquences spatiales ne sont pas maîtrisées en France. De tout temps, les villes ont été créées et se sont étendues autour des lieux d'échange. Aujourd'hui, on assiste à un mitage des espaces agricoles périurbains et à des implantations de zones commerciales et industrielles aux abords des axes routiers, tels que pénétrantes et rocade qui sont essentielles à la conduite de leurs fonctions d'encadrement des territoires qu'elles organisent.

Les principaux acteurs qui s'installent en entrée de ville sont les commerciaux, les industriels les transporteurs et l'hôtellerie. La souplesse de l'imposition et l'intérêt foncier les incitent à s'implanter à proximité des nouvelles infrastructures.

Les cinq critères majeurs également évoqués dans ces choix sont :

- *la visibilité (depuis les axes routiers),*
- *l'accessibilité en voiture (voirie et stationnement),*
- *l'espace (terrain plus abondant et moins cher),*
- *la taxe professionnelle (moins élevée dans les communes périphériques),*
- *la qualité du site.*

Hormis les parcs d'affaires, l'ensemble des acteurs économiques ne prennent pas en compte la qualité spatiale. Les résultats de ce laisser-faire marquent fortement le paysage.

Les effets induits en entrée de ville

Le principal problème induit par ce type de logique est le déplacement progressif vers d'autres limites de la ville, de la commune, de l'agglomération qui paraissent plus intéressante économiquement. Ce processus est générateur de friches, de bitume et de "boîtes à chaussures".

Que dire des aménagements de zone d'activité qui sont des friches potentielles avant d'avoir servi ? Pour ne citer qu'un exemple, la Loire-Atlantique recense 208 zones d'activité sur 221 communes et 75% de celles créées entre 1980 et 1991 possède encore des terrains libres. Ce sont toujours des aménagements réalisés dans la logique de la table rase, c'est-à-dire sans projet urbain ni paysager.

Les conséquences sont nombreuses sur les tissus espaces de transmission entre la ville et ses marges :

- dégradation du paysage urbain (publicité, "boîtes à chaussures", univers acculturé ou de type "farwest");
- dégénérescence de l'espace public (problème de gestion public, privé, espaces résiduels);
- problèmes de sécurité routière (voiries de type à grande vitesse);
- multiplicité des acteurs;
- logique propre des acteurs économiques;
- renforcement de l'exclusion des plus démunis car l'accès à ces zones est difficile.

Les difficultés d'une intervention

La multiplicité des partenaires, décideurs et acteurs, l'absence de péréquation fiscale, l'absence de projets urbains dans un cadre intercommunal et l'absence d'intervention durable de compétences professionnelles sont les causes principales des difficultés que l'on connaît pour aménager des entrées de ville de qualité.

Les outils existent. Ils sont connus et nous en parlons par ailleurs dans ce séminaire. Ce sont tout autant les SDAU, les POS, les ZAC, que les chartes. Il convient de s'interroger sur certains effets pervers de leur mise en oeuvre. Pour la publicité, par exemple, la réglementation française est rarement respectée. De plus, les maires ont tout pouvoir pour décider de leur propre réglementation localement. En principe cela devrait en permettre la maîtrise, mais souvent la qualité de l'affichage et des enseignes permet de saisir le passage d'une commune à l'autre.

Dans les autres pays d'Europe, la publicité et les enseignes sont le plus souvent soumises à une demande d'autorisation préalable auprès des services d'urbanisme.

Peut-on dans ces conditions formuler des recommandations générales ? Plusieurs s'y sont essayés :

- le CERTU : partenariat durable, projet urbain, charte, popularisation du projet, approfondissement du concept de boulevard urbain, mise en place d'un réseau de professionnels compétents.
- Le sénateur Ambroise Dupont : l'inconstructibilité sur une profondeur de plus de 100 mètres (suggestion qui a été introduite dans la loi sur l'environnement du 3 février 1995).
- Gilbert Simon : se référer à l'embellie des quartiers.
- Des professionnels, paysagistes, urbanistes, architectes : dans le projet d'entrée de ville, prise en compte du paysage non seulement sur le linéaire de l'axe routier mais également dans sa profondeur.

Ainsi, pour des entrées de ville de qualité, des projets urbains dans le cadre d'une réelle volonté politique associée à des compétences professionnelles sont nécessaires.

L'ENVIRONNEMENT DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE

Patricia VAQUETTE

La Délégation interministérielle pour la Ville (DIV) a été créée en 1988 pour "rationaliser l'action" de la politique de la ville. L'idée initiale était de rechercher un traitement des problèmes des quartiers sans les couper du reste de la ville. C'est un peu plus tard que sont apparus les contrats de ville et les grands projets urbains qui sont seuls présentés ici.

1 - Les Contrats de Ville

Les contrats de ville (C.V) ont été créés en 1992 pour unifier les procédures du développement social urbain. Ils interviennent sur des sites jugés prioritaires en matière de prévention et de lutte contre l'exclusion (de territoires ou de groupes sociaux). Les mots d'ordre de ces contrats sont :

- *réparation*
- *qualification*
- *liaison avec la ville*
- *mise en développement.*

Ces contrats, passés entre l'Etat et une collectivité territoriale pour 5 ans (actuellement 214 contrats), ne sont pas des contrats type mais prennent en compte des spécificités. Leur démarche est globale et elle intègre une réelle prise en compte de la citoyenneté.

1.1. Avantages liés à cet outil

Le ministère de l'environnement est partenaire de la DIV, et l'outil "chartes pour l'environnement" peut constituer le volet environnement des contrats de ville.

Plusieurs préconisations ont été élaborées pour l'ensemble des acteurs intervenant dans la démarche des contrats de ville.

En matière d'environnement, la fiche thématique qui figure en annexe² rappelle les grandes orientations retenues.

En dehors des domaines d'action classiques de l'environnement, il est préconisé pour les domaines d'actions de l'aménagement, l'urbanisme et l'environnement "*une mise en cohérence du projet urbain, du développement économique et social et de l'environnement à travers les documents de planification, les transports et déplacements urbains ; les activités économiques (tourisme, zones industrielles, commerciales, carrières).*" (Les contrats de ville du XIème Plan - Dossier ressources, nov.93 p.96 et suivantes).

² se reporter à l'annexe n°2

"Une prise en compte transversale de l'environnement dans les politiques menées par la ville dans le cadre de son contrat de ville devront conduire à inscrire les préoccupations environnementales au sein de chacun des programmes, projets ou opérations et à évaluer leurs incidences sur l'environnement (...)" (idem p.97).

Une approche globale de l'environnement est préconisée (audit diagnostic) mais d'autres actions sont possibles. Si la collectivité ne souhaite pas élaborer une charte mais inscrire un volet environnement dans son contrat, les actions devront s'inscrire dans le cadre d'une "étude" diagnostic sur le quartier. Les actions financées sont celles contribuant à l'amélioration de la qualité de la vie dans ces quartiers et doivent concourir notamment à la résorption des nuisances et des risques.

Les stratégies et programmes des contrats de ville répondent à deux logiques :

- une logique territoriale : la politique s'applique aux différentes échelles avec des effets à tous ces niveaux (quartier, commune, agglomération); l'échelle de l'agglomération permet des actions structurantes en matière de désenclavement, de développement économique, etc. avec une mobilisation des acteurs locaux; l'échelle du quartier est pertinente pour traiter le développement social quotidien auprès des habitants (revitalisation économique, réhabilitation de l'espace urbain, etc.). Les politiques doivent s'articuler entre les deux niveaux.
- une logique thématique (habitat, cadre de vie, culture et éducation, développement économique, accès aux droits et prévention de la délinquance)

Des actions conjuguant les deux logiques sont menées permettant la prise en compte des préoccupations environnementales des habitants et acteurs :

- sur l'aménagement des espaces extérieurs, la valorisation des espaces naturels, l'introduction de la biodiversité, etc.
- sur l'amélioration des réseaux : trames vertes, chemins piétonniers, transports en communs (PDU, plan multimodaux, mobilité), etc.
- sur l'urbanisme : contre coupures urbaines, aménagement des franges, prévention des risques, paysage urbain, mixité des fonctions, etc.

1.2. Une prise en compte de l'environnement à parfaire

L'élaboration des premiers contrats de ville a permis le repérage de points délicats : dans les deux procédures, elle a montré le besoin de favoriser une meilleure prise en compte de l'intercommunalité (problème par ex. de l'implantation des zones commerciales et industrielles), du développement durable.

Les programmes environnementaux sont absents ou restent très sectoriels :

- état des lieux manquant
- absence de coordination entre acteurs de la ville et de l'environnement
- articulation difficile "chartes - contrats" en raison de la différence d'échelles : les chartes ayant une approche globale de la ville n'incluaient pas les quartiers.

2 - Les Grands projets urbains

Cette procédure a été décidée par le Comité Interministériel de la Ville (CIV) de juillet 93; une enveloppe de l'Etat de 2,2 milliards sur 5 ans a été dégagée avec, en outre, un engagement à poursuivre l'opération pour 10 ans de plus.

Les Grands Projets Urbains (G.P.U) concernent des quartiers particulièrement dégradés mais offrant, par leur position dans la périphérie des grandes agglomérations, des potentialités de développement intéressantes. Les douze sites retenus incluent un ou plusieurs contrats de ville.

Les projets doivent permettre des opérations de véritable restructuration et requalification urbaine de ces quartiers, l'identification des lieux stratégiques y est primordiale. Cette démarche est délicate. La principale difficulté est liée à l'échelle "intermédiaire" qui doit être trouvée par les aménageurs, habitués à travailler à une grande échelle. Il faut ici, au contraire, être en phase avec le quartier et ses habitants. La sous direction a engagé un travail pour améliorer la prise en compte de l'environnement dans ces documents. Une proposition a été présentée, à cette fin, au Comité Interministériel de l'Environnement.³

³ se reporter à l'annexe n°3

DEBAT

La ville : problèmes d'échelles territoriales, d'acteurs et d'échelle des moyens

Aujourd'hui, la politique de la ville, est confronté à trois grands problèmes qu'illustre bien l'exposé sur les entrées de ville. Pour appréhender les outils dont nous disposons pour orienter le développement de la ville vers des réponses qui privilégient le long terme et la qualité, il est nécessaire de définir l'échelon territorial, les acteurs et les moyens qui pourront être mis en oeuvre.

L'échelon territorial à privilégier

Le choix du niveau territorial d'intervention modifie les questions environnementales auxquelles il est possible de rechercher des réponses. Le débat a soulevé l'intérêt d'un travail à plusieurs niveaux :

- une intervention au niveau de l'agglomération qui permette d'appréhender globalement les relations entre la ville et les territoires qu'elle contrôle, les espaces où elle puise les matériaux nécessaires à sa reproduction, ceux qu'elle utilise pour les loisirs et la détente de ses habitants comme ceux qu'elle transforme par ses rejets. C'est aussi à ce niveau que des bilans globaux pourront être réalisés et que des mesures pourront être prises pour diminuer les atteintes à la qualité de l'eau et de l'air;
- une intervention au niveau d'un quartier ou d'un groupement urbain permet d'aborder plus facilement les questions relatives au cadre de vie des habitants à des niveaux auxquels les orientations stratégiques se décident et peuvent être débattues avec les citoyens;
- l'intérêt des interventions plus micro-locales ne doit pas être sous-estimé si celles-ci sont regroupées dans des documents d'ensemble qui garantissent leur cohérence. L'introduction de la notion de programme est essentielle à ce niveau. Elles marquent cependant une limite aux actions qu'il est possible d'impulser depuis un service central. Elles renvoient à des démarches thématiques et à une approche de sensibilisation de tous les producteurs du cadre de vie.

Comme le thème retenu pour le séminaire y conduisait, la première approche a été privilégiée sans que ce privilège signifie pour le ministère une sous-estimation de l'intérêt des autres approches.

Les acteurs

La question ayant déjà été largement débattue lors du premier débat, la discussion s'est attachée aux conditions particulières liées au montage d'opérations. Plusieurs difficultés ont été soulignées. Il s'agit autant des dysfonctionnements consécutifs à un manque de coopération et d'information entre acteurs intervenant sur un même terrain (politique de la ville pour les élus, politique sectorielle de chacune des administrations...). Ces difficultés

renvoient principalement à l'absence de cohérence des services de l'Etat et aux moyens d'intégrer la participation du public. Sur ce point, le discours sur la participation du public doit éviter les effets incantatoires. Il doit se fonder sur une analyse de l'existant suffisante. Or souvent, en matière d'environnement, ceux qui tiennent le discours n'ont pas su guider la philosophie des études d'impact qui nécessite un état des lieux, une analyse historique du système sur lequel on intervient... Plus encore, ce discours est inefficace si l'on n'a pas, au préalable, travaillé sur les raisons de la non participation d'un certain nombre d'acteurs.

La question des moyens

La politique de la ville pose une question redoutable au ministère de l'Environnement : quels moyens peut mobiliser un petit ministère pour devenir partenaire de politiques municipales qui engagent des budgets qui, à l'échelle de ses crédits, sont souvent considérables ? Plusieurs éléments de réponse peuvent être apportés. Le plus important concerne la stratégie pour engager ces moyens limités et l'extrême sélectivité qu'ils imposent. Le soupoudrage n'apporterait rien à l'amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les villes. Les crédits du ministère doivent au contraire conserver un caractère expérimental et incitatif. Leur concentration sur un petit nombre de villes ou d'actions doit illustrer une démarche, et la pédagogie doit toujours être au centre de nos préoccupations.

Pour un traitement global de la ville

La ville dans sa globalité constitue pour l'environnement un champ nouveau que les chartes d'écologie urbaine ont très largement contribué à révéler. Dans cette approche, la ville est un ensemble complexe où plusieurs enjeux se confrontent, mais où seuls un petit nombre sont privilégiés. Plusieurs exemples de cette approche ont été discutés : la construction d'infrastructures structurantes dans les zones d'habitat diffus a eu pour conséquence la disparition progressive à la fois des activités et de la vitalité des petits bourgs qui se sont transformés de façon linéaire. De même, pour reprendre l'exemple des entrées de ville, les logiques économiques guident les entreprises à s'installer le long de ces infrastructures, de sorte que leur autorisation peut difficilement être refusée.

Comment, dans ce contexte, prendre en compte la logique des autres acteurs ? Les entrées des villes sont des territoires où se cristallisent des enjeux de développement urbain (politique de la ville), de politique sociale, de paysage, et d'environnement. Un groupe de travail se constitue au ministère de l'Environnement qui travaillera sur ces questions.

Cette approche globale est une priorité : tout nous invite à engager un traitement global de la ville. Les contrats de ville et les chartes ont montré la voie; ils restent des outils précieux même s'ils rencontrent aujourd'hui certaines difficultés à être acceptés par les élus municipaux, quand ils impliquent de traiter avec des entreprises et des commerces implantés à l'entrée des agglomérations.

Approche contractuelle ou réglementaire

Avant de formuler les enseignements qui se dégagent des débats sur les instruments non réglementaires de la politique urbaine, le débat sur les avantages et les inconvénients d'une approche contractuelle et d'une démarche plus réglementaire a été repris.

A l'opposition de deux voies, les discussions ont progressivement dégagé l'intérêt d'une approche pragmatique qui souligne les avantages mais aussi les limites de tous nos outils.

Les participants ont souligné les limites de l'utilisation des outils réglementaires de la part de l'Etat qui a perdu une partie de sa légitimité à décider à la place des collectivités territoriales sur de nombreux dossiers, notamment les autorisations ponctuelles. Ils ont, en même temps, rappelé la difficulté de limiter le champ des outils réglementaires au "non urbain" : les mêmes orientations doivent être retenues pour l'ensemble du territoire et certaines des difficultés à utiliser les outils réglementaires pour la ville doivent nous inciter à réfléchir sur leur efficacité.

Quel domaine d'intervention pour la sous-direction ?

Quelle doit être alors la stratégie de la sous-direction compte tenu des spécificités de son domaine d'intervention et des moyens dont elle dispose ? Elle doit s'inscrire dans une double démarche :

- elle doit avoir des revendications et des exigences quant à la politique à court terme mise en oeuvre par la DIV, l'ADEME... pour la ville. Une des tâches prioritaire consiste à travailler aux côtés de ces services pour les aider à définir une méthodologie et, à ces conditions, donner un label "environnement" à leurs programmes d'intervention;
- et en même temps, elle doit définir des exigences plus ambitieuses et à plus long terme : il en est ainsi des entrées et sorties de ville, mais également d'autres dimensions de la qualité des aménagements urbains.

Ces deux démarches sont complémentaires.

TROISIEME PARTIE

Réflexions nouvelles et orientations : ville et développement durable
--

1 - Evaluation environnementale et développement durable : une mise en perspective historique (Charles LILIN)

2 - Les questions liées au développement durable pour la ville (Nédialka SOUGAREVA)

3 - Les indicateurs de l'environnement urbain (Liliane DUPORT)

4 - Débat

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DEVELOPPEMENT DURABLE : MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

Charles LILIN

Les concepts d'évaluation environnementale et de développement durable sont les produits de débats sociaux dont la présentation, mais aussi celle de débats plus anciens portant sur des thèmes similaires, rend plus intelligibles les enjeux actuels.

Je partirai de deux exemples de débats sociaux portant sur les conceptions d'aménagement : au 18^{ème} pour la politique de la route puis au 19^{ème} siècles pour la politique de restauration des terrains en montagne. Je m'attacherai ensuite à trois moments de la critique du modèle de développement utilisé dans les pays en voie de développement : l'écodéveloppement (années 70), la recherche-développement (années 80) et, enfin, le développement durable (années 90). Ces concepts sont liés à des débats sociaux auxquels j'ai participé et participe encore. Pour terminer je vous présenterai quelques traits de la genèse historique de l'évaluation environnementale en France.

1 - Une mise en cause de la politique de la route au 18^{ème} siècle

Ce débat a été analysé par Anne Querrien dans le cadre de son travail sur l'origine du corps des Ponts et Chaussées.

Au milieu du 18^{ème} siècle, la pratique centraliste et autoritaire du corps des Ponts et Chaussée est mise en question par les "milieux éclairés" qui entretiennent des relations étroites avec l'Académie des Sciences. La critique porte sur la politique de la route : on lui reproche de chercher uniquement à relier les villes entre elles, par le plus court chemin; la recherche de l'efficacité et l'obsession de la ligne droite en sont les fondements.

Les milieux éclairés reprochent à cette politique de mal prendre en compte les intérêts locaux et de manquer de respect pour la nature, les populations et les municipalités. Ils contestent le recours trop exclusif aux infrastructures nouvelles et préconisent de donner une place plus importante à l'amélioration du réseau routier existant.

Cette mise en question de la politique de la route s'inscrit dans le cadre plus large du débat entre les mercantilistes (le développement passe par l'intensification des échanges, du commerce) et les physiocrates (l'agriculture est le fondement de la richesse nationale). Elle aboutit à la mise en place d'un système de contre expertise lorsque Condorcet, secrétaire permanent de l'Académie des Sciences, est nommé Contrôleur des Travaux Publics.

2 - Débats sur la restauration des terrains en montagne au 19^{ème} siècle : forestiers sociologues contre forestiers étatistes

Ce débat a été décrit par le Laboratoire de Recherches Economiques et Sociales de l'INRA, en particulier par Bernard Kalaora.

La constatation de la lente érosion dans nos montagnes au 19^{ème} siècle, en liaison avec l'augmentation de la pression démographique a conduit au vote de plusieurs lois successives (1860, 1864, 1882). Celles-ci ont conduit à élargir les prérogatives des forestiers qui se voient confier la mission de maîtriser cette érosion, en particulier par le reboisement.

Lorsque la Troisième République met fin à la période très autoritaire du Second Empire, la pratique forestière se diversifie. "Forestiers sociologues" et "forestiers étatistes" défendent chacun une conception de la restauration des terrains en montagne.

Il s'agit, pour les forestiers étatistes, d'une conception centralisatrice et jacobine de la protection de la montagne. Ils raisonnent en termes de grands équilibres au niveau national. La montagne a vocation à être boisée.

Les forestiers sociologues de leur côté, soulignent que les objectifs de gestion rationnelle du domaine forestier et de défense des intérêts des populations locales sont complémentaires. Pour eux, la recherche de l'équilibre doit d'abord s'effectuer au niveau local. Les forestiers sociologues insistent sur l'importance de l'amélioration de la situation des populations locales pour résoudre le problème de l'érosion. Cette amélioration passe par des plans de développement local, mais également par des réformes agraires et sociales. S'inspirant des travaux de l'Ecole de Le Play comme de forestiers théoriciens tels que Fabre, les forestiers sociologues élaborent des outils pour l'analyse des situations locales : les monographies communales en particulier. Ils sont restés minoritaires : le développement local n'était pas une préoccupation politique forte, puisque des débouchés importants sont offerts aux populations incitées à partir (industrialisation, peuplement des colonies...).

Au 20^{ème} siècle, le modèle étatiste va pendant longtemps inspirer les actions de maîtrise de l'érosion mises en place par les institutions nationales ou internationales face à la crise érosive observée dans les pays en voie de développement, avant d'être remis en question par les critiques visant les modèles de développement élaborés à partir des années 70.

3 - Au début des années 70 : l'écodéveloppement

Au début des années 70, le modèle de développement dominant dans les pays occidentaux, centré de façon quasi exclusive sur le développement de la productivité, est mis en cause. Le consensus social lié au souvenir des pénuries pendant la seconde guerre mondiale s'estompe avec le changement de génération. La bataille de la productivité ne mobilise plus guère, alors que les inconvénients d'une croissance très rapide sont de plus en plus sensibles : pollutions, dégradation du cadre de vie, etc.

Le concept d'écodéveloppement est introduit à l'issue des débats sur les modèles de développement dans les pays en voie de développement. Ses promoteurs sont surtout des universitaires (chercheurs et enseignants), organisés en un réseau reliant des équipes situées dans des pays occidentaux et celles des pays du Sud (en particulier le Brésil, l'Inde, l'Iran...).

Les thèmes forts de l'écodéveloppement sont :

- un développement s'appuyant sur les forces locales qu'il convient de mobiliser (développement endogène, autocentré) ;
- une démarche participative ;
- le recours à des technologies traditionnelles adaptées, ou à des technologies douces.

En Iran, les tenants de l'écodéveloppement (qui s'appuient sur Ignacy Sachs et le CIRED) s'opposent radicalement au modèle retenu par le Ministre de l'Agriculture. S'appuyant sur l'Ecole ultra-libérale de Chicago, celui-ci préconise la mise en place d'une agriculture intensive et mécanisée dans les plaines situées à l'aval des barrages, avec création d'agrovilles. Le reste de l'agriculture est condamné à disparaître et ne mérite pas qu'on s'intéresse à elle. Le caractère autoritaire du régime du Chah n'a pas permis l'émergence d'un véritable débat social. Néanmoins, une université de l'écodéveloppement est créée à Hamadan, avec le concours de la France et sous le patronage de la Chahbanou, en charge des politiques sociales.

4 - Au début des années 80 : la recherche-développement et la gestion des terroirs

Ces concepts sont liés au renouvellement du débat sur les modèles de développement pour les pays du Sud. Ses thèmes forts sont similaires à ceux de l'écodéveloppement, même s'ils sont souvent reformulés avec d'autres mots. La différence est ailleurs. Dans un contexte difficile, l'écodéveloppement s'était laissé enfermer dans un ghetto : le débat social se limitant aux universitaires.

Au début des années 80, le débat sur les modèles du développement est principalement animé par les agronomes. Même si les institutions de recherche jouent un rôle prépondérant, d'autres acteurs participent maintenant à ces débats : administrations, institutions financières, bureaux d'étude, etc. Les réseaux ainsi mis en place permettent de tester sur le terrain la validité des modèles théoriques et de proposer des outils d'analyse des situations locales : l'analyse des terroirs par exemple.

L'élargissement du nombre des intervenants et la mise au point d'outils opérationnels ont un impact important sur les pratiques du développement. L'évaluation du changement donne cependant des résultats assez différents suivant que l'on analyse les actions de formation et la littérature technique domaines dans lesquels les nouvelles conceptions s'imposent ou, au contraire, les projets de terrain.

5 - Au début des années 90 : le développement durable

Le concept de développement durable a été popularisé par le Sommet de Rio en 1992 (Sommet Planète Terre, ou Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement). Il figure aussi bien dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement que dans l'Action 21, le programme adopté par les gouvernements lors de cette conférence.

Les thèmes forts du développement durable sont :

- la prise en compte de l'environnement, en particulier, les problèmes liés à la désertification, à la déforestation, l'érosion des sols, la perte de bio-diversité, etc.) ;

- la recherche d'un développement viable à long terme, notamment au regard des ressources naturelles non renouvelables;
- la recherche d'un développement socialement acceptable et équitable ;
- l'utilisation de technologies appropriées, adaptées aux contextes locaux.

La spécificité du concept de développement durable ne vient pas de ces thèmes qui, sous une forme ou une autre, font partie depuis le début des années 70 de la critique du modèle de développement dominant. Cette spécificité est liée à la forte participation institutionnelle au débat social qui a conduit à la définition du concept. Même si les associations (les "organisations non gouvernementales") ont joué un rôle moteur, les institutions nationales de nombreux pays et les organismes internationaux ont participé activement à la préparation du sommet de Rio et cherchent à assurer la mise en oeuvre des principes adoptés. Ainsi, si en 1970 le débat sur le modèle de développement était confiné à l'intérieur du monde de la recherche, il engage aujourd'hui de nombreuses institutions publiques.

6 - Genèse de l'évaluation environnementale

Le contexte général dans lequel ce concept est mis au point en France (ou plus exactement adapté à partir de la version américaine) a déjà été décrit à propos de l'écodéveloppement. Pour l'évaluation environnementale, les associations de protection de l'environnement exercent une pression importante qui aboutit, en France, à la formulation d'orientations dès 1971 et à la mise en place d'une législation contraignante dès 1976-77.

Par rapport à nos voisins, chez lesquels la contestation écologique était tout aussi vive, la spécificité du dispositif d'évaluation environnementale français tient à sa précocité et à l'étendue de son champ d'application. Cette spécificité semble en partie liée au rôle des promoteurs de l'énergie d'origine nucléaire (les "nucléocrates") dans la mise en place du dispositif. L'objectif était, en quelque sorte, de gérer la contestation écologique en l'orientant vers des secteurs moins sensibles et en satisfaisant ses demandes dans des domaines peu stratégiques. Le passage, pendant cette période critique, de hauts responsables du secteur "énergie" à celui de l'environnement conforte cette hypothèse et pourrait expliquer l'intervention du Président de la République pour débloquent le décret d'application de la loi de 1976 sur les études d'impact lorsque celui-ci s'enlise. Le fait que la France soit le premier producteur mondial d'études d'impact, et accorde une place plus importante que partout ailleurs à l'énergie d'origine électronucléaire, ne serait pas une simple coïncidence.

Du point de vue historique, les caractéristiques du dispositif français peuvent également être reliées à l'importance du centralisme et au développement du comportementalisme.

La tradition jacobine ou centralisatrice est forte dans l'administration française. La méfiance par rapport aux pouvoirs locaux a conduit à leur refuser toute marge de manoeuvre pour apprécier l'opportunité de réaliser ou non une étude d'impact. Il n'y a donc aucun "screening" possible, ce qui est assez paradoxal lorsqu'on pense qu'il s'agit d'un outil destiné à améliorer la prise en compte des spécificités locales. Cette déresponsabilisation du pouvoir local pour l'utilisation du nouvel outil ne favorise pas son appropriation.

La tradition jacobine se traduit également par le peu d'intérêt apporté aux caractéristiques des contextes locaux lors de la définition du dispositif (qualité des relais nécessaires pour assurer le succès de l'opération, capacité de contrôle de l'administration de l'environnement).

Ce désintérêt pour les conditions d'effectuation de la mesure et pour les problèmes d'intendance a conduit à défendre des positions maximalistes et à favoriser la quantité plutôt que la qualité. Cette orientation ne pouvait que plaire aux "nucléocrates" pour lesquels la production d'un effet d'audience était important : faire croire au plus grand nombre de personnes que l'on faisait beaucoup pour l'environnement, l'efficacité réelle du dispositif étant accessoire.

Le comportementalisme conduit à surévaluer l'efficacité "pédagogique" de sanctions pour induire des changements de comportements chez un décideur. Cette approche un peu infantilisante vis à vis des adultes est renforcée par des certitudes fortes sur la validité et la valeur universelle de son propre point de vue. Cette attitude implique qu'il suffit de faire la démonstration du bien fondé de son approche pour convaincre. C'est la négation de concepts tels que ceux de culture professionnelle et, plus largement, de démarche sociologique. Dans une telle approche, l'incohérence entre la volonté de faire évoluer l'approche des décideurs (vers une démarche plus globale, plus respectueuse de l'environnement, etc.) et la priorité donnée aux sanctions et à une logique de l'affrontement, sinon de guérilla, n'est pas perçue.

Au début des années 80, le dispositif français est ainsi marqué par **l'importance de la dérive vers le formalisme**. L'étude d'impact ne devient un outil susceptible d'améliorer un projet que lorsqu'il existe des relais intéressés par un tel usage au niveau des décideurs concernés par le projet. En l'absence de ces relais au niveau des décideurs, des associations de défense de l'environnement peuvent s'appuyer sur l'obligation de réaliser une étude d'impact pour bloquer un projet. Mais l'étude d'impact devient alors une arme de guérilla et non un outil comme l'avait prévu le législateur.

L'évolution actuelle peut être caractérisée par l'amélioration des relais, en liaison avec la banalisation des préoccupations d'environnement, avec le développement d'une écologie plus gestionnaire et avec un changement de génération au niveau des décideurs. De ce fait, malgré la disparition de ses "pères" (le mouvement écologique ne fait plus peur à personne et, leur mission achevée, les nucléocrates ont quitté la scène), l'évaluation environnementale est une orpheline qui se porte plutôt bien.

LA QUESTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE DES VILLES

par Nédialka SOUGAREVA

Il faut réfléchir sur la place nouvelle de la ville, élément central du développement des sociétés contemporaines. Pour ce faire, le concept de développement durable peut-il générer des méthodes de travail qui permettront aux villes de redonner de l'espoir aux plus démunis, de revitaliser les espaces publics, de réconcilier la forme urbaine avec les usagers, bref de permettre aux villes d'anticiper vers des dynamiques nouvelles et participatives ?

La mixité, la diversité, la reconnaissance de l'histoire et de la culture, la prise en compte des préoccupations environnementales et sociales sont des préalables à cette nouvelle dynamique portée par le concept du développement durable.

Malgré des résultats sectoriels positifs on constate des difficultés pour la prise en compte globale de l'environnement dans les politiques urbaines. Ceci entraîne une pression croissante sur l'environnement et une dégradation physique et sociale du cadre de vie. La cohérence insuffisante entre programmes et projets élaborés à un même niveau (d'une ville à l'autre) ou à des niveaux différents (Etats, régions, villes) sont défavorables pour la prise en compte de l'environnement.

La rigidité des diverses réglementations et procédures constitue souvent un cadre mal adapté au rythme d'évolution du contexte urbain, surtout dans des périodes de crises. On constate aussi, les limites des pratiques actuelles dans l'inadaptation des échelles d'analyse par rapport aux territoires de références.

1. Stratégies urbaines pour un développement durable

Elaborer de nouvelles stratégies urbaines pour organiser le développement durable des villes implique notamment le respect des objectifs suivants :

- **limiter les impacts sur l'environnement en assurant le lien entre développement durable et évaluation environnementale.** Il faut examiner la faisabilité des projets non seulement sur la base de leur rentabilité, mais aussi en fonction des conséquences potentielles sur l'environnement naturel, construit et social ;

- **assurer la santé et la sécurité des populations** au regard des traitements des déchets et des sols pollués, mais aussi par des réponses spécifiques aux demandes de logement (par exemple logement pour les plus démunis) ;

- contrôler la croissance urbaine en fonction de la capacité environnementale des territoires : les villes importent et transforment des matières premières et retournent dans l'environnement des déchets divers ; **il faut planifier l'utilisation optimale des ressources dans le temps et dans l'espace**

- **optimiser la consommation d'espace** au profit d'un équilibre entre zones libres et zones urbanisées et définir une nouvelle organisation spatiale basée sur la qualité et les performances des indicateurs environnementaux. Des villes plus compactes permettraient de réduire les besoins de mobilité et offriraient des possibilités nouvelles pour le développement des transports publics urbains ;

- favoriser les partenariats locaux pour l'environnement dans les zones en difficultés économiques et sociales en leur offrant des perspectives de créations d'emplois nouveaux.

Le développement durable a aussi pour objectif de préserver la pérennité de l'habitat, de l'emploi et des activités diverses par une économie stable et une solidarité sociale plus active. Les impacts de la dimension sociale et de l'organisation urbaine influent sur la qualité de l'environnement de manière déterminante. Les modes de vie influencent les habitudes de mobilité, de loisirs, de culture, d'utilisation des commerces. La réalisation de la cohésion sociale est un enjeu principal du développement durable.

La démarche du développement durable nécessite l'élargissement des objectifs d'aménagement urbain par l'application des principes suivants :

- la **diversité**, facteur important d'harmonie, et d'économie d'espace,
- la **participation du public** ou l'adéquation entre la demande et la réponse apportée aux utilisateurs est un critère de réussite d'un projet urbain ; il est donc important de choisir les lieux et les formes d'implication du public les plus appropriés,
- la **qualité des espaces publics** participe très largement aux critères d'évaluation du cadre de vie en milieu urbain, par les diverses fonctions qu'elle assure :

** **fonction sociale** : rencontre, animation, détente, éducation environnementale, beauté et esthétique des paysages,*

** **fonction écologique** : gestion des eaux pluviales, amélioration de la qualité de l'air, microclimat urbain, continuité entre la ville et les espaces naturels extérieurs, rôle stratégique sur l'équilibre environnemental,*

** **fonctionnement urbain** : mobilité, génie urbain (chantiers, réseaux divers, fluides, déchets...), gestion urbaine et maintenance.*

Pour élaborer ces nouvelles stratégies d'aménagement urbain, il est indispensable de privilégier une approche globale comme méthode de travail. En environnement urbain on trouve une très abondante réglementation sectorielle, mais on ne connaît aucune réglementation de nature globale et intégrée pour les territoires urbanisés. C'est pourquoi toute démarche du type environnement global et intégré reste dans le domaine du "partenariat volontaire".

2. Le rapport européen sur les villes durables

Le "livre vert" est le premier document à introduire l'idée de diagnostic urbain et de développement durable.

Plus récemment, le rapport européen sur les villes durables cherche à aller plus loin : la ville a-t-elle un rôle exclusif dans le développement durable des sociétés contemporaines européennes ? Le développement durable permet-il de réconcilier l'utilisateur de la ville avec la forme urbaine qui lui est proposée ?

Le développement durable permet-il d'anticiper vers des dynamiques nouvelles qui permettront de donner du travail à ceux qui en manquent ? Autant de questions où les réponses ne sont ni simples, ni uniques.

Dans la première partie de ce rapport, l'accent est mis sur la responsabilité des acteurs qui oeuvrent pour le développement durable et sur leurs niveaux de responsabilité. La responsabilité nationale est de fournir la méthode, une partie de la compétence et de donner un cadre de travail, en laissant aux gouvernements locaux (les collectivités territoriales en France) la responsabilité de mettre en oeuvre ce développement durable.

Les instances européennes ont également mis en place un certain nombre d'outils financiers qui ne sont pas spécialement liés à l'environnement urbain ou au développement durable des villes, mais y participent : il en est ainsi des projets démonstratifs et transposables dans d'autres lieux, favorisant ainsi l'échange d'expériences. Le très important outil financier mis en place par les responsables de l'aménagement du territoire dans l'Union Européenne est "l'urban". Cet outil pourra favoriser l'échange d'expériences basé sur le développement social urbain européen.

Il convient de mettre l'accent sur deux grands groupes d'éléments importants de ce rapport:

- Tout d'abord *les composantes du développement durable*. Elles ne sont plus tellement liées au concept de développement durable mais plutôt à l'aménagement du territoire urbanisé (morphologies urbaines vertes, espaces verts, réhabilitations, vitalité et mixité du milieu urbain...). Les espaces urbains publics par exemple, sont reliés par trois fonctions principales : la fonction sociale et ludique, la fonction écologique et la fonction spatiale (forme urbaine, projet urbain). Ces trois éléments mis ensemble renvoient à la définition même du concept de développement durable comme approche holistique ou écosystémique. Il combine à la fois les principes de l'aménagement et les outils qui s'y raccrochent. Ainsi le développement durable est plus que la protection de l'environnement et revêt une dimension économique essentielle.

- Pour *la mise en oeuvre du développement durable et la méthode conseillée*, le travail des villes européennes repose sur l'idée de plans globaux d'environnement. Les méthodes urbaines divergent dans les différents pays, mais l'idée reste la même. La France est en bonne position, elle est même en avance puisque l'idée du diagnostic urbain environnemental a été mis en place dans les années 1986-87. La mise en oeuvre de ces instruments est illustrée essentiellement par les plans globaux. En Angleterre ou dans les pays nordiques, ces plans de développement durable, appelés "Agenda 21", partent toujours de l'idée de la budgétisation de l'environnement. L'organisation des municipalités et la manière dont l'environnement y est traité donnent une image globale du traitement de l'environnement urbain. Il existe une véritable projection du travail municipal sur la globalité urbaine. L'Allemagne travaille sur un autre système qui est celui de la planification de l'environnement. Elle prône la prise en compte de l'environnement jusqu'aux matériaux de construction et, plus encore, jusqu'à la réutilisation des ressources en vase clos par une seule et même ville. Elle possède une tradition d'hygiéniste qui date au moins du début du siècle.

Dans ces approches différentes, on retrouve toujours l'idée de base d'une évaluation environnementale et d'une prise de mesure (indicateurs). Cette évaluation environnementale propose une démarche préalable de la mise en place d'une planification environnementale. Cette approche va de la recherche jusqu'au projet : il s'agit de fournir l'ensemble des éléments nécessaires pour développer et sauvegarder et non pas pour compenser. Ainsi l'évaluation environnementale se situe au début du projet.

Concernant les indicateurs, il existe plusieurs écoles. L'école européenne n'existe pas vraiment; elle est cristallisée par le travail de l'Agence Européenne pour l'Environnement qui reste dans la mesure simple des dommages sur l'environnement. Elle propose éventuellement de croiser ces indicateurs avec des indicateurs dits de pression ou encore de gestion urbaine (effets sur la qualité de la vie). Ainsi, dans la démarche européenne, la durabilité est un processus qui dépend à la fois d'un contenu politique, et des outils qu'on y applique. La ville durable nécessite créativité et méthode.

INDICATEURS URBAINS DE L'ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Liliane DUPORT

*Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature (1° Principe de la Déclaration de RIO sur l'environnement et le développement). Or, la majeure partie des êtres humains vivent en ville, 3 français sur 4 sont domiciliés en zone urbaine (42 millions); 3 sur 5 habitent une ville de plus de 100 000 habitants. A l'évidence, le développement durable se décide et se vit en ville. **Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément (Principe 4)***

1 - Les chartes pour l'environnement et le développement durable

Les chartes pour l'environnement s'inscrivent dans cette perspective et proposent une concrétisation du concept de développement durable pour la gestion locale des territoires. c'est le sous-titre que la circulaire du 11 mai 1995 a retenu : "programmes partenariaux pour un développement durable des territoires".

Cette politique d'incitation des collectivités locales à une prise en compte de l'environnement dans leurs politiques a tout naturellement conduit à en envisager l'évaluation. La circulaire met d'ailleurs l'accent sur cet aspect. La réflexion sur les indicateurs d'environnement est engagée tandis qu'une étude de préfiguration de la conduite d'une évaluation nationale va être lancée. C'est l'état de ces réflexions qui est présenté ici.

2 - La nécessaire évaluation de la politique des chartes

Deux niveaux d'intervention doivent être distingués pour l'évaluation de la politique des chartes : l'évaluation par la collectivité, maître d'ouvrage, de sa politique au travers du programme d'actions mis en oeuvre dans la charte, l'évaluation par le ministère de l'environnement de la politique qu'il entend mener avec les chartes, politique dont les objectifs sont exposés dans le livret de présentation des chartes

2.1. L'évaluation par la collectivité

Le livret de présentation des chartes pour l'environnement, présente, pour chaque domaine d'actions, des moyens d'évaluation à mettre en oeuvre par la collectivité : indicateurs, pour un grand nombre indicateurs urbains d'environnement, et dispositifs (observatoires, observatoires photographiques, cartes, dessins, photos aériennes ou satellitaires).

Ces indicateurs et dispositifs doivent :

- décrire l'état de l'environnement
- permettre d'en approcher le diagnostic (écart par rapport à des valeurs guide dans le temps ou l'espace ou vis à vis de normes ou d'objectifs spécifiques),
- être des instruments de dialogue - leur choix matérialise les objectifs communs aux différents acteurs de l'environnement sur le territoire et permet la validation d'un vocabulaire partagé - ,
- ils doivent rendre compte, aux différents partenaires, de la réalisation des actions et de la satisfaction des objectifs.

2.2. L'évaluation par le ministère de l'environnement

Pour l'évaluation de la politique des chartes au niveau régional, comme au niveau national, les propositions restent moins précises. Le livret de présentation des chartes peut cependant permettre de bâtir une matrice pouvant servir de cadre conceptuel pour la définition d'indicateurs urbains de l'environnement susceptibles de rendre compte du développement durable, à partir :

- des trois principes qui transcendent l'ensemble de la démarche : **démocratie, équité sociale, solidarité écologique**;
- des sept finalités qui servent de cadre à l'élaboration des politiques locales : **économe, harmonieuse, solidaire, transparente, citoyenne, créative, organisée**;
- des qualités requise pour une démarche globale de réflexion et d'élaboration : **intégrée, transparente, participative, pédagogique, stratégique, spatiale, planifiée**.

Chaque charte (objectifs retenus et actions) doit pouvoir s'apprécier à travers une matrice d'analyse⁴ qui croise principes, finalités et qualité de la démarche d'une part, domaines d'actions d'autre part ; l'indicateur rendant compte de l'objectif poursuivi et des actions menées dans chaque domaine et participant de chaque principe, finalité ou qualité.

3 - Les démarches actuellement menées sur les indicateurs

3.1. L'IFEN

Au niveau régional, des indicateurs ont été mis au point par les DIREN avec l'aide de l'IFEN : l'Ensemble Intégré des Descripteurs de l'Environnement Régional (EIDER). Un tronc commun de 108 descripteurs régionaux a été arrêté. Chacun de ces descripteurs a fait l'objet d'une fiche d'identification présentant le thème et le sous-thème auquel il se rattache, l'objectif dont il rend compte, la source de données. Certains de ces indicateurs sont transposables au niveau communal ou sont renseignés à ce niveau et pourraient s'intégrer dans un système d'indicateurs d'environnement urbain⁵.

⁴sereporterautabseau1 de l'annexe 4: matriced'évaluationde la politiquedes chartes.

⁵sereporterautabseau2 del'annexe 4 : recapitulatifde la collectedesdescripteursd'Eider(version1994).

Au niveau communal et notamment avec les indicateurs d'environnement urbains, une réflexion a été commencée avec l'IFEN. En 1994, le rapport du GERPA fait un bilan introductif très complet de l'état des lieux. Pour l'instant, faute de moyens suffisants, l'IFEN a suspendu son travail dans ce domaine comme a été suspendu la réflexion sur les domaines de la perception et des pratiques socio-économiques de l'environnement.

Une conférence internationale (Ville de Rennes, OCDE, OMS, ONU, ADEME) sur les indicateurs au service d'une politique de la ville a eu lieu à Rennes début avril. Elle a permis de confronter différentes approches.

3.2. L'ADEME

Une réflexion commune entre le Ministère de l'Environnement et l'ADEME a été entreprise depuis quelques mois. La démarche proposée met les attentes et les préoccupations des habitants au coeur du processus d'élaboration du tableau de bord de l'environnement urbain. Trois objectifs sont retenus :

- créer un outil de pilotage qui permettra de suivre les évolutions, d'aider aux décisions et d'en vérifier l'efficacité;
- d'évaluer les disparités de situation au sein du territoire urbain;
- de faciliter le dialogue et la concertation entre responsables municipaux, techniciens et habitants.

Quatre types d'indicateurs sont proposés : des indicateurs d'état, des indicateurs permettant le diagnostic (écart dans le temps, par rapport aux normes, dans l'espace et/ou par rapport à des objectifs spécifiques), des indicateurs d'actions qui rendent compte de l'avancement des actions engagées et de leur impact, des indicateurs d'efficacité eu égard aux objectifs annoncés.

Chaque indicateur s'inscrit dans un thème et un sous-thème, lesquels s'organisent autour de trois orientations fondamentales pour l'environnement urbain durable⁶ : préserver les ressources naturelles, réduire les pollutions, les nuisances et les risques, améliorer le cadre de vie. A chacun s'attachent plus spécifiquement des finalités qui rendent compte des objectifs globaux poursuivis en matière d'environnement urbain : **Durabilité, Santé, Sécurité, Qualité de vie, Equité, Accessibilité, Transparence et Citoyenneté.**

3.3. Les ingénieurs des villes de France

Un groupe de travail des Ingénieurs des Villes (IVF) de France vient de terminer le document de synthèse de ses travaux. Il présente leurs motivations, leurs attentes, leur mode de travail et propose une matrice générale d'analyse, les définitions attachées au vocabulaire employés, des matrices par "écosystème" (air, eaux de surface, eaux souterraines, sol et sous-sol, milieux vivant) et des fiches type⁷. (voir grilles IVF 1, IVF 2)

Ce groupe élabore un référentiel commun évolutif valable quelque soit la taille et les partenaires de la collectivité. Il doit permettre de suivre l'état de l'environnement, de travailler en parallèle sur les indicateurs à destination des élus et techniciens et sur les éléments de communication au public.

⁶se reporter aux tableaux 3.1, 3.2, 3.3 de l'annexe n°4 : champs de l'environnement urbain.

⁷se reporter aux tableaux 4.1 et 4.2 de l'annexe n°4.

Ont été exclues du champ de la réflexion, les évaluations des politiques locales comme les chartes ou Cité-vie et les indicateurs de perception.

Aucune de ces tentatives récentes n'a encore abouti. Le GERPA dans son étude pour l'IFEN constate aussi cet état de fait pour des expériences plus lointaines dans le temps (programme MAB, CREDOC, OCDE), ou dans l'espace (exemples étrangers). Pour expliquer cette situation, le GERPA note :

- la difficulté d'identifier les multiples éléments constituant l'environnement et le cadre de vie urbains et des relations étroites entre ces éléments et la difficulté d'aboutir à un consensus;
- l'antagonisme entre spécificités locales et normalisation des indicateurs proposés qui en restreint le champ aux données "scientifiques" souvent peu intelligibles par les partenaires "profanes";
- la difficulté de rendre compte de l'interdépendance des différents facteurs qui constituent la qualité de vie en ville.

Mais une des raisons citées par tous, est d'ordre sémantique. Quel est le sens du vocable pour les différents "professionnels" de l'environnement urbain : paysagistes, architectes, sociologues, géographes, urbanistes, écologues, aménageurs et ingénieurs ? Peut être pourrions nous tourner la difficulté en ne retenant, dans un premier temps, que des **indicateurs urbains de l'environnement**, nous limitant ainsi aux domaines traditionnellement associés à l'environnement mais en y associant des indicateurs de perception généralement abandonnés dans les exemples présentés ci-dessus. Ce sera là encore une contribution partielle au suivi de la ville durable dont le concept reste encore aussi imprécis que celui d'environnement urbain ou d'écologie urbaine.

DEBAT

Le développement durable : des concepts différents selon les enjeux

Comme souvent dans le domaine de l'environnement, et on l'a vu pour l'écologie urbaine, le développement durable procède d'une démarche de "moratoire". Les difficultés sont grandes pour traiter de nombreux problèmes avec les outils dont nous disposons. Nous aurons alors tendance à renvoyer la réponse à l'ensemble des questions issues d'un constat critique à un nouveau concept que l'on essaie de définir. C'est une des raisons pour lesquelles il est difficile de fixer avec précision le contenu du développement durable. Ce concept renvoie en effet à des objectifs différents selon les situations et les acteurs, il est utilisé par chacun en fonction de ses intérêts propres.

Une des difficultés de l'introduction du concept de développement durable tient au fait que les acteurs lui donnent des contenus d'autant plus divers qu'aucun support réglementaire n'a été défini. Il est ainsi utilisé par chaque groupe d'acteur pour valoriser ses interventions. Pour les élus, qui privilégient le développement et l'aménagement des territoires communaux, le développement durable doit favoriser leur image auprès du public. Pour eux, le plus important est le label, l'affichage qu'il permet des politiques municipales. Les entreprises développent des concepts de développement durable plus liés à leurs bénéfices à court terme et au profit qu'au bien être des générations futures. Enfin la population est jusqu'ici souvent restée extérieure à ce débat. Les associations environnementales font un usage beaucoup plus prudent de cette notion que dans les pays anglo-saxons par exemple. Cette diversité dans l'usage du concept ne doit pas occulter le changement profond que son introduction a permis

Le développement durable implique une logique nouvelle qui nécessite un changement de mentalité très important dans la façon dont on gère les affaires publiques. La logique du produit (normative et perfectionniste), dominante dans les corps d'ingénieurs et chez les juristes doit céder la place à une logique stratégique. Cette dernière accorde une plus grande place à la complexité du réel. La compréhension des rapports de force, des opportunités, des contraintes permet de définir les premiers pas pour aller vers un développement durable.

L'importance du patrimoine culturel et historique

Si, au niveau national, le développement durable est perçu différemment par chaque groupe d'acteurs, des différences existent également entre pays. Selon le champ sur lequel on travaille, les priorités varient, les notions d'espace et de territoire, par exemple, ne sont pas identiques pour toutes les nations. En France, l'aménagement du territoire vise au maintien des espaces bien identifiés, des villages, des espaces ouverts avec des paysages valorisés par notre histoire et notre culture... La composante idéologique et culturelle y est très forte. Il en est de même pour l'ensemble des pays européens dont le dénominateur commun est "l'histoire, la culture et le patrimoine". Les américains, à l'inverse, perçoivent le concept d'une manière très différente. Les notions de fonctionnalité prennent très souvent le pas sur les dimensions culturelles.

A l'autre bout du monde, l'Australie développe une stratégie qui privilégie les pôles urbains unificateurs, sortes de "macro-villes nouvelles" situés autour de ces trois plus grandes agglomérations. Ainsi, le concept de développement durable qui a été adopté à Rio, est, en Europe, fortement marqué par la nécessité du maintien du patrimoine culturel.

Du local au global : quelles responsabilités pour quels niveaux ?

Au côté de cette exigence pour maintenir le patrimoine culturel, le concept de développement durable met en oeuvre deux principes importants qui définissent des priorités d'intervention :

- le principe de précaution dans les actions et les outils que l'on met en place;

- le principe de gestion de l'incertain qui nécessite une certaine flexibilité dans les choix, voire une réversibilité des engagements, y compris dans le dialogue entre décideurs et population représentée par les associations.

Son maniement est délicat. Comment devons nous présenter ces priorités aux élus locaux ? Il est en effet difficile de retenir comme point de départ une volonté politique locale de mettre en place par exemple, des politiques de réduction d'émission de CO₂. Le lien est trop lointain entre la perception de leur cadre de vie par la population et les élus municipaux, et le niveau plus global des enjeux. Une réponse pourrait être de considérer que, dès lors qu'il s'agit d'enjeux globaux, les décisions doivent être imposées par le haut. Ainsi le niveau local n'étant pas apte à choisir, l'objectif doit lui être imposé : c'est le cas des politiques de planification de l'espace, ou bien des politiques de tarification des services.... Il existe plusieurs niveaux de décision, et on ne peut demander aux responsables locaux de rechercher des réponses à des enjeux qui ne peuvent être appréciés qu'à d'autres échelles.

Vers une politique européenne de développement durable pour la ville ?

L'expérience des plans de développement durable agricoles (PDD) a été rappelée. Les participants se sont interrogés sur ces enseignements pour esquisser le contenu d'une politique européenne de développement durable pour la ville. L'objectif de ces plans consiste à garantir aux exploitations des conditions économiques qui permettent à la fois un revenu satisfaisant et une protection de l'environnement et du paysage. Ces premiers PDD sont expérimentaux, ils doivent contribuer à améliorer les mesures décidées dans le cadre de la Politique Agricole Commune, par des interventions efficaces sur la rémunération et le soutien des activités des paysans. Dans cette approche, l'objectif est clair, la méthode et les moyens financiers décidés. Qu'en est-il pour la ville ?

La politique européenne de développement durable pour la ville restera expérimentale pendant au moins deux ans. L'enjeu pour la Commission est de savoir si cette politique peut devenir une politique européenne. Nous n'aurons pas la réponse avant l'été 1996, mais deux conférences en 1993 ("les nouveaux modèles de développement durable") et en 1994 ("vers un nouveau modèle européen"), ont recommandé la mise en place d'outils financiers nouveaux. Il existe des intervenants financiers institutionnels pour certains chapitres du programme (agences de bassin....). Le plus difficile à obtenir sera certainement les moyens en faveur d'un meilleur fonctionnement ou de petites actions qui garantissent la qualité du cadre de vie.

CONCLUSION

Au terme de ces échanges dont je me félicite qu'ils aient pu être aussi animés, je note avec satisfaction que les préoccupations liées au milieu urbain sont partagées par l'ensemble des bureaux. Nous avons pu mesurer l'importance des contributions que notre pratique de l'instruction des projets d'infrastructures de transport, de la prise en compte de la qualité des paysages dans les différents secteurs de l'aménagement, de l'expérience des plans de développement durable ou encore des méthodes d'évaluation environnementale des programmes peut apporter à cette réflexion sur la ville.

Je ne vais pas ici résumer nos discussions : nous avons engagé une réflexion qui devra se poursuivre. Je soulignerai seulement quelques points sur lesquels nous avons abouti à des orientations communes.

Tout d'abord, j'insisterai sur la démarche : de l'outil "étude d'impact" au concept de développement durable, l'échelle des niveaux est grande et les problèmes ne se posent pas dans les mêmes termes. Nous devons trouver des outils qui permettent à chaque acteur d'intégrer d'autres logiques, de modifier son comportement en fonction des indications qui lui sont données.

Je noterai ensuite qu'il ne faut jamais perdre de vue que le développement durable doit aussi être viable sur le plan économique. Nous sommes donc confrontés à la nécessité d'intégrer les effets environnementaux induits par les activités humaines dans une logique économique de marché où les instruments économiques, notamment fiscaux, doivent jouer leur rôle.

Je voudrais souligner enfin qu'il faut éviter tout dogmatisme dans ce domaine. Le développement durable renvoie à une multiplicité d'outils : études d'impact, évaluations stratégiques... Nous devons poursuivre activement notre programme de réflexion pour mettre au point de nouvelles méthodes. Pourtant, les méthodes d'analyse ne sont pas seules en cause. Nous devons aussi introduire plus de transparence, rechercher et promouvoir des démarches permettant de prendre en compte les effets à long terme d'une politique... et, surtout, choisir les niveaux les plus pertinents pour la prise de décision.

Sur le thème de la ville, les chartes d'écologie urbaine dessinent une orientation riche en développements, grâce essentiellement à leur démarche : elles partent d'un état initial, définissent des objectifs en matière d'environnement (avec des enjeux locaux et de solidarité avec les autres niveaux territoriaux) à travers une participation forte de tous les acteurs économiques et de la population.

Cela, c'est un acquis important. Mais il faut sans doute aller plus loin, en s'appuyant sur cette dynamique pour transformer et décloisonner les méthodes de travail, pour rechercher - en lançant des actions expérimentales - les voies et moyens d'intégrer l'environnement dans les plans ou les programmes locaux.

Jean LAFONT

ANNEXES

Annexe I. : Révision du décret étude d'impact. Ce qui change

Annexe II. : L'Habitat, l'urbanisme, et les déplacements

Annexe III. : Développement durable et GPU

Annexe IV. : Matrice d'évaluation de la politique des chartes, Récapitulatif de la collectes des descripteurs d'EIDER, Champs de l'environnement urbain, indicateurs de l'environnement urbain.

ANNEXE I.

REVISION DU DECRET ETUDE D'IMPACT

CE QUI CHANGE

Le décret n° 93-245 du 25 février 1993 (J.O. du 26 février) apporte d'importantes modifications au décret du 12 octobre 1977 sans toutefois en bouleverser l'économie générale. Les modifications portent à la fois sur le champ d'application de la réglementation, sur la nature des informations à fournir par le pétitionnaire et sur des éléments de procédure.

MODIFICATION DU CHAMP D'APPLICATION

1. Nouvelles catégories d'opérations assujetties

. à étude d'impact :

- **constructions soumises à permis de construire dans les communes dotées d'un POS** : gares ferroviaires, immeubles de plus de 50 m de haut, surfaces de commerces de plus de 10 000 m², équipements sportifs, culturels ou de loisirs susceptibles d'accueillir plus de 5 000 personnes ;
- **aménagements sportifs ou de loisirs relevant de l'autorisation des installations et travaux divers** : terrains de golf d'un coût supérieur à 12 millions de francs ou qui sont accompagnées d'opérations de constructions de plus de 1 000 m² de SHON, bases et parcs de loisirs d'un coût supérieur à 12 millions de francs, terrains de pratique de sports ou de loisirs motorisés d'une emprise supérieure à 4 hectares.

• à notice d'impact :

- travaux **d'hydraulique agricole** entre 6 et 12 millions de francs ;
- travaux de **défense contre la mer** d'une emprise inférieure à 2 000 m² ;

2. Modifications et ajustements des seuils et critères :

- pour les ouvrages de **transport et de distribution d'électricité** le seuil des études d'impact est abaissé à **63 kV** (seuil antérieur 225 kV) et s'applique également aux travaux souterrains jusqu'ici dispensés ; corrélativement, le seuil des notices d'impact est également modifié ;
- pour les **défrichements**, un seuil de **25 hectares** est fixé pour les études d'impact, quel que soit leur objet, avec des notices au dessous de ce seuil ;
- pour les travaux de **défense contre la mer**, un seuil **d'emprise de 2 000 m²** se substitue au seuil financier ;
- pour les **constructions dans les communes sans POS**, le seuil des études d'impact passe de 3 000 à 5 000 m² de SHON (surface hors d'oeuvre nette) ;
- pour les **barrages hydro-électriques**, l'étude d'impact est désormais exigée non seulement pour les travaux d'installation, mais également pour les **renouvellements d'autorisation** ;
- pour les **remembrements**, il est précisé que l'étude d'impact doit également porter sur les **travaux connexes**.

3. Le **seuil financier** de 6 millions de francs qui sert de critère d'assujettissement pour un certain nombre d'opérations - notamment les projets d'infrastructures - est réévalué à **12 millions de francs** et assorti d'une **clause d'indexation** comme en matière d'enquête publique. Une exception : les remontées mécaniques pour lesquelles le seuil est maintenu à 6 millions de francs.

4. Correlativement le **champ d'application des enquêtes publiques** est étendu à des opérations qui n'y étaient pas soumises : terrains de golfs, bases et parcs de loisirs, terrains aménagés pour la pratique de sports ou loisirs motorisés, lignes électriques à partir de 63 kV.

RENFORCEMENT DU PROCESSUS D'ETUDE

Le nouveau décret introduit la **notion d'étude globale en cas de réalisation fractionnée d'un programme général de travaux**, avec deux hypothèses :

. l'ensemble des travaux est réalisé de façon simultanée (hypothèse d'un complexe touristique ou de loisirs pour lequel plusieurs décisions peuvent intervenir simultanément) : l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme ;

. la réalisation est échelonnée dans le temps (hypothèse d'un itinéraire routier ou autoroutier pour lequel les travaux peuvent faire l'objet de plusieurs déclarations d'utilité publique successives sur une longue période) : l'étude d'impact de la phase à réaliser doit être accompagnée d'une appréciation des impacts de l'ensemble du programme.

Le **champ de l'étude est explicitement élargi** aux effets directs et indirects, temporaires et permanents, aux effets sur les biens et sur le patrimoine culturel, sur la sécurité.

Le maître de l'ouvrage doit indiquer les **méthodes de prévision utilisées et les difficultés rencontrées** dans la conduite de son étude.

L'**étude** d'impact doit être accompagnée d'un **résumé non technique** qui en facilite sa compréhension par le public.

La **dénomination du ou des auteurs de l'étude** doit figurer sur le document final.

AMELIORATION DE LA PROCEDURE

La **saisine de l'étude d'impact** par le ministre de l'environnement **suspend désormais la décision** jusqu'à l'expiration du **délai de 30 jours** dont dispose le ministre pour donner son avis ; dans ce cas, les délais d'instruction de l'opération en cause peuvent être prolongés de deux mois.

En cas de **pluralité de décisions** sur une opération assujettie (D.U.P. et permis de construire, par exemple), l'étude d'impact ou la notice doivent être jointes à chacun des dossiers de demande concernant l'opération.

Le **dossier** d'enquête publique doit être **transmis à tout Etat-membre de la CEE susceptible d'être affecté** par le projet.

ENTREE EN VIGUEUR

Le **nouveau décret entrera en vigueur le 1er mai 1993** dans les conditions suivantes :

- pour les opérations déjà assujetties à une enquête publique sous l'empire de l'ancien décret, la date de prise d'effet est celle de l'avis de mise à l'enquête ;
- pour les opérations qui n'étaient pas encore assujetties à l'enquête publique, la date de prise d'effet est celle du dépôt de la demande.

*Pour tous renseignements complémentaires, adressez votre demande au Ministère de l'environnement -
Direction de la nature et des paysages - Documentation de l'atelier central de l'environnement -
14, bld du Général Leclerc - 92524 Neuilly sur Seine Cédex.*

ANNEXE II.

THÈME 2

L'HABITAT, L'URBANISME ET LES DÉPLACEMENTS

Note de problématique

I- DES ÉLÉMENTS DÉTERMINANTS DU CADRE DE VIE

Les enjeux de l'aménagement, de l'habitat et des déplacements doivent être considérés d'une part au niveau d'une agglomération entière, d'autre part à l'échelle des quartiers. Ce sont des équilibres globaux qui sont en cause à chacun de ces niveaux.

Les questions stratégiques posées par l'objectif d'un développement équilibré d'une agglomération peuvent être abordées sous différents angles: schéma directeur, programme local de l'habitat, plan des déplacements urbains, schéma de voiries d'agglomération...

Chacun de ces documents traitant d'un aspect spécifique va contribuer à l'élaboration du contrat de ville; une attention particulière sera apportée à la requalification urbaine et sociale des quartiers marginalisés ou en voie d'exclusion, exprimée notamment dans les programmes de référence.

1 Le lieu de l'exclusion

Dans l'ensemble des facteurs concourant à engendrer ou conforter l'exclusion sociale, économique et spatiale, en particulier dans les grands ensembles d'habitat social, souvent situés en périphérie des agglomérations, le poids du facteur spatial fait l'objet d'appréciations contrastées.

Pour les uns, seuls les facteurs sociaux et économiques sont essentiels, pour les autres, la forme urbaine est la cause de beaucoup de maux.

En fait toute vie sociale et économique s'inscrit dans des lieux, et le lieu interagit sur les conditions de déroulement de cette vie aussi bien pour l'individu qu'à un niveau plus collectif.

Par conséquent, toute réflexion sur les actions à mener sur ces quartiers ne peut en aucun cas écarter la question de l'inscription physique et spatiale des différents éléments composant la vie urbaine.

Il apparaîtra le plus souvent impossible de réfléchir à la mise en oeuvre d'objectifs tels que désenclavement, diversification des fonctions urbaines ou mixité de l'habitat sans poser la question de leur traduction concrète dans un espace donné.

L'ensemble de l'approche sur l'aménagement, l'habitat et les déplacements, pour déterminante qu'elle soit, ne peut pour autant être dissociée des autres axes majeurs de la réflexion préalable à la mise au point des contrats de ville: les services au public, la prévention de la délinquance et développement de la citoyenneté, le développement économique :

- quelle localisation des services?
- quels locaux pour les Mairies de quartier ou comité d'habitants, et situés où?
- quel embellissement du quartier susceptible d'attirer les créateurs d'emploi?
- quel aménagement des espaces susceptibles de favoriser leur appropriation, notamment par les jeunes?

2- De la nécessité d'une action forte de requalification urbaine.

La plupart des quartiers concernés par les contrats de ville n'échappent pas à la nécessité d'actions aux niveaux élémentaires que sont:

- la réhabilitation des logements,
- l'amélioration des moyens de desserte des quartiers,
- le réaménagement des espaces publics,
- les services et équipements publics.

Ces différents types d'intervention doivent être étroitement coordonnés.

Selon les quartiers, cela se traduira par des actions de complexité variable: transformation d'usage des bâtiments, restructuration des espaces extérieurs, protection contre le bruit, lutte contre l'insécurité, etc..

Le soin apporté à l'entretien des espaces publics sera également un moyen de lutter contre l'impression d'abandon qui marque négativement ces quartiers.

Dans ces quartiers où les difficultés se cumulent, il importe d'élaborer **un projet urbain qui soit un véritable cadre stratégique pour l'intervention des différents opérateurs.**

Selon l'ampleur de ce projet, l'effort financier consenti dans le cadre du contrat de ville, notamment par les communes et l'État, pourra être très différent d'un quartier à l'autre.

3- Un domaine où les compétences de l'État et des collectivités locales sont partagées:

Nous sommes dans un domaine où les compétences sont partagées: aux communes, l'urbanisme pour l'essentiel; à l'État, le logement en principal; aux régions, départements et communes les déplacements; sans oublier les maîtres d'ouvrage sur des questions comme le bruit.

Enfin, les responsabilités en matière d'aménagement du territoire sont partagées entre l'État et les Régions.

II- POUR ÉLABORER UN CONTRAT DE VILLE: DES COHÉRENCES A ASSURER

1- Peuplement, habitat et restructuration interne

Les actions à mener dans ce domaine doivent permettre de concilier plusieurs objectifs liés à des logiques différentes:

- **La requalification du bâti existant** : les politiques suivies en matière de réhabilitation des logements, au delà de l'amélioration de la qualité et du confort des logements doivent à la fois introduire une plus grande diversité des fonctions urbaines dans ces quartiers, mais aussi contribuer à la revalorisation urbaine et sociale du quartier. Elle implique donc une approche globale (financière, technique, mais aussi et surtout sociale), des interventions diversifiées sur les différents parcs, en neuf et en réhabilitation. En outre, elle doit nécessairement être conduite en étroite concertation avec les habitants.
La préparation d'un contrat de ville doit être l'occasion de davantage articuler des préoccupations et des logiques d'intervention trop souvent cloisonnées.
- **la politique de peuplement** : cette question se pose à deux niveaux: d'une part, au niveau du quartier, où la recherche d'un meilleur équilibre du peuplement doit être faite en même temps que le rétablissement d'une liberté de choix de ses habitants; d'autre part, au niveau de l'agglomération, de façon à améliorer la diversité de l'offre de logements dans chacun de ces quartiers et à faciliter le maintien des populations à ressources modestes en centre ville ou dans les quartiers valorisés. Elle doit contribuer à lutter contre toute forme d'exclusion et permettre le respect du droit au logement de chacun.
- **le logement des défavorisés** : le contrat de ville doit aussi être l'occasion d'affiner le diagnostic des besoins en la matière et les solutions apportées aux diverses situations.. Il doit reprendre les dispositions du plan départemental, rappeler les engagements pris dans ce cadre, et mettre en place des actions complémentaires à celles déjà prévues.
- **La politique d'accueil des gens du voyage** : le contrat de ville doit permettre d'obtenir la mise en oeuvre effective des dispositions de la loi Besson, et de mettre en place des actions d'accueil coordonnées avec l'ensemble des politiques d'insertion sociale, économique et culturelle.
- **la question des démolitions**: les démolitions sont souvent le résultat (ou le moyen recherché) de politiques de peuplement, qui n'osent avouer leur finalité.
Dans la conjoncture actuelle de pression sur le logement et, au delà, dans un contexte durable où les logements en question ne sont pas toujours les plus mauvais d'une agglomération, ces intentions de démolition doivent être dissuadées.
Elles ne pourraient être justifiées, à titre exceptionnel, qu'en raison d'une nécessité de restructuration forte du quartier, où les projets éventuels de construction neuve et de diversification entreraient en cohérence.
- **l'action foncière** : la mise en oeuvre du projet urbain. entraîne souvent la nécessité d'acquérir des terrains à usage immédiat et de créer des réserves foncières. Il faudra aussi viser l'objectif de redéfinir le cadre réglementaire (POS, parcellaire) propre à permettre l'évolution du quartier. En ce qui concerne les moyens de collectivités, il peut être intéressant à court et long terme, d'envisager la création d'Établissements Publics Fonciers (prévus par la LOV) en recherchant les moyens de leur fournir une dotation de départ par des prêts à taux bonifiés.

2- Désenclavement conception des espaces publics et attractivité

Les nécessités du désenclavement et la réflexion sur les déplacements urbains peuvent conduire à mettre en évidence l'intérêt de créer une ou des liaisons fortes pour un quartier (quel que soit le mode retenu, métro, tramway, bus), ou plus simplement de modifier le tracé et la qualité des services existants. Dans le premier cas surtout, la réflexion sur l'implantation des liaisons doit se faire en cohérence avec la recherche de pôles d'attractivité ou d'axes structurants internes au quartier. Cela peut jouer sur les choix d'implantation de ces liaisons dans le quartier (choix du tracé) et sur la conception même de la liaison et de la structure spatiale environnante. Il s'agira de combiner par exemple l'implantation de services nouveaux, la restructuration commerciale et le choix du tracé des lignes de transport.

Les points d'arrêts, les stations peuvent aussi être des pôles de cristallisation d'aménagements divers. Tout ceci est d'autant plus justifié que le quartier est destiné à accueillir un équipement d'agglomération.

La réflexion sur la reprise des espaces peut être l'occasion de traiter simultanément de la présence de la voiture dans le quartier, de la réorganisation du stationnement, de la hiérarchisation des voies, des aménagements destinés à améliorer la sécurité des personnes en déplacement et particulièrement des piétons

3- Forme urbaine et sécurité

L'existence de dalles a été fortement stigmatisée dans l'analyse des facteurs d'insécurité. Par ailleurs, certains types de voies ou certaines formes de rez-de-chaussée de bâtiments favorisent également le sentiment d'insécurité. Cet aspect peut éventuellement conduire à des solutions radicales (destruction partielle ou totale des dalles, par exemple). Elle sera l'occasion de traiter aussi de la lisibilité de la signalétique, de l'éclairage...contribuant ainsi à diminuer l'insécurité.

4- L'environnement

En matière d'environnement et pour ce qui relève des deux aspects les plus sensibles, le bruit et l'entretien de l'espace public, le problème sera généralement facile à identifier.

En revanche, une attention particulière doit être apportée aux solutions car elles sont le plus souvent délicates à mettre en oeuvre, pour des raisons techniques ou de gestion, et elles impliquent directement les organismes bailleurs et les services des villes.

5- Identité de quartier, unité de l'agglomération

Les aspects évoqués ci-dessus tendent tous à traiter à la fois du lieu (composition, forme, mixité,...) et du lien (désenclavement, liaison). Les deux sont effectivement indissociables dans l'émergence d'un projet urbain et concourent à créer ou à renforcer l'identité du quartier. Il s'agit de rendre la ville plus facile pour les habitants, et le quartier plus attractif pour les autres citoyens mieux insérés dans l'agglomération. La ville y gagne en unité au sens où elle forme un corps dont tous les organes sont reliés entre eux et entre lesquels les substances vitales circulent. L'identité nouvelle du quartier se forgera d'autant plus aisément que sera recherchée dans chaque action d'aménagement la qualité de création à laquelle ont droit les habitants dans l'architecture, les espaces publics, les arts plastiques, le paysage etc... Cette qualité concourt à la dignité des habitants du quartier, facilite leur insertion dans la vie urbaine et est associée à une idée d'avenir.

LE CONTENU DU CONTRAT

THEME 2

Fiches thématiques

- 2.1 Les actions en matière d'habitat
- 2.1 L'urbanisme et le projet urbain
- 2.3 Mobilité, déplacements, désenclavement
- 2.4 L'accueil des gens du voyage
- 2.5 L'environnement
- 2.6 Le bruit
- 2.7 L'art contemporain, outil de qualité urbaine

LES ACTIONS EN MATIERE D'HABITAT

OBJECTIFS

Partant du constat des dysfonctionnements que connaissent de nombreuses agglomérations et qui se traduisent notamment dans la crise des grands ensembles, la loi d'orientation pour la ville se donne pour ambition la mise en oeuvre du droit à la ville.

Plus qu'un concept juridique, inévitablement flou, le droit à la ville doit se comprendre comme un projet qui se joue à l'articulation des politiques locales de l'habitat et de l'urbanisme. Mettre en oeuvre le droit à la ville, c'est faire en sorte que chacun se reconnaisse citoyen, puisse accéder aux services et participe à la vie de la cité, c'est permettre à chacun d'habiter un quartier où il ait envie de rester, mais d'où il puisse partir s'il le désire.

En d'autres termes, les enjeux du droit à la ville peuvent se décliner de la façon suivante :

- comment promouvoir un développement urbain équilibré, qui préserve les équilibres existants, qui ne laisse pas en plan des morceaux entiers de ville et qui corrige, soigne les dysfonctionnements urbains, qui réinsère les quartiers relégués, oubliés ?

- comment assurer la mixité des fonctions urbaines pour que l'accès de tous, sans discrimination, au logement, aux services, aux transports, à l'emploi devienne une réalité ?

- enfin, comment, par une diversification de l'offre de logements, rétablir une plus grande liberté de choix, une meilleure fluidité entre les segments du marché, assurer une mobilité résidentielle ?

Pour ce faire, de nouveaux outils ont mis en place des mécanismes de régulation : plan départemental pour le logement des personnes défavorisées, protocole d'occupation du patrimoine social, fonds de solidarité pour le logement, prise en compte de la dimension habitat dans les documents d'urbanisme, amélioration du régime des ZAD, création des établissements publics fonciers, programmes de référence, renforcement des OPAH, participation à la diversité de l'habitat, dispositions spécifiques pour créer des logements sociaux dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants.

CADRE INSTITUTIONNEL

Les réflexions menées depuis plusieurs années mettent toutes l'accent sur la crise du logement pour les ménages modestes dans les centres urbains. La situation économique des ménages est souvent à l'origine de cet état de fait, mais également l'irrégularité des revenus due à la

progression du travail précaire, des contrats à durée déterminée ainsi qu'aux situations d'éclatement des familles.

Des difficultés d'accès au parc social des personnes modestes découlent des situations-refuge dans le parc ancien insalubre, d'hébergement clandestin en surnombre dans les hôtels meublés ou en foyers immigrés, caravanes, etc...

Toutes ces situations ont pour résultat de créer des préjudices à l'équilibre des familles et à leur insertion sociale et professionnelle.

Depuis plusieurs années de nombreux dispositifs font l'objet de contractualisation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs publics et privés. Pour assurer une cohérence d'ensemble, le contrat de ville doit viser principalement l'harmonisation de ces dispositifs. Pour ce faire le contrat de ville peut s'appuyer sur deux démarches essentielles qui couvrent l'ensemble des champs liés aux problèmes de logement.

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

Le Programme Local de l'Habitat (PLH) est l'outil principal de la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV). Il est pour les élus le moyen, à la fois de mieux connaître le fonctionnement des marchés du logement sur l'agglomération et de définir, et de piloter une politique cohérente qui va de l'action foncière aux attributions; cette politique devant s'inscrire dans le respect des principes du droit à la ville, de la mixité des fonctions urbaines et de la diversité de l'offre de logements posés par la LOV.

Les PLH **intercommunaux** ouvrent droit à une convention triennale passée avec l'Etat et portant sur les aides au logement. Il convient à cet égard de bien distinguer le PLH, document établi à l'initiative et sous la responsabilité des élus (l'Etat étant associé) et qui comporte un programme d'actions, et la convention post PLH négociée entre l'Etat et l'Etablissement Public Intercommunal compétent.

L'importance qui s'attache à ce que les agglomérations qui connaissent des tensions particulières au regard du logement se dotent de PLH, conduit à **subordonner** (sauf exception visée plus loin) **toute contractualisation des aides à la pierre à l'approbation préalable d'un PLH.**

En conséquence l'articulation PLH-contrats de Ville doit s'engager de la façon suivante:

1- Un PLH a abouti avant la signature du contrat de ville.

En ce cas, le contrat de ville reprendra, à l'intérieur du programme d'actions du PLH, les actions qui correspondent à la problématique de lutte contre l'exclusion qui est celle des contrats de ville.

Par ailleurs, le contrat de ville pourra reprendre tout ou partie des engagements contractuels de l'Etat sur les aides à la pierre qui figurent dans la convention post PLH (cette convention pouvant, si cela paraît opportun, se confondre avec le contrat de ville).

2- Un PLH n'a pas été lancé ou ne peut aboutir avant la signature du contrat de ville.

Le contrat de ville devra alors explicitement prévoir les modalités d'élaboration du PLH (avec possibilité pour l'Etat de s'engager sur des financements d'études). La contractualisation sur les aides à la pierre pourra se faire dans un deuxième temps, à l'aboutissement du PLH, par voie d'avenant au contrat de ville.

Par contre un certain nombre d'actions pourront figurer dès la signature dans le contrat de ville: achèvement des anciens sites DSQ, actions en faveur du logement des plus défavorisés, actions

en matière d'attribution, mise en place d'observatoire Ces actions pourront par voie d'avenant, être affinées ou complétées à la suite des études du PLH.

3- Cas particulier du contrat de ville monocommunal.

Même en cas de contrat de ville monocommunal, il est souhaitable que soit établi un PLH intercommunal. Toutefois, si cela apparaissait irréaliste, il devra au minimum être établi un PLH communal. Il est admis alors qu'il puisse y avoir des aides au logement dans le cadre du contrat de ville au vu de ce PLH communal. Le Préfet s'assurera toutefois, que conformément au décret du 22 Mai 1992, le diagnostic du PLH a bien été établi sur une aire d'étude pertinente au regard du fonctionnement du marché du logement.

INSERTION PAR LE LOGEMENT

Malgré les moyens financiers, sociaux et humains engagés depuis 10 ans par l'ensemble des partenaires, et malgré certains progrès incontestablement réels, la ville reste toujours un facteur dominant de ségrégation et de précarité. Des dispositifs juridiques et institutionnels importants en direction des personnes défavorisées ont été mis en place à travers la Loi Besson (Loi du 31 Mai 1990) et le RMI. Leur mise en application concrète doit être une priorité du contrat de ville.

La Loi Besson stipule que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par cette Loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. Dans cet esprit, le contrat de ville doit tout particulièrement veiller à la prise en considération de toutes les catégories de population en attente d'un logement. L'insertion par le logement est indéniablement un moyen certain de lutte contre l'exclusion. En effet une frange non négligeable de la population (jeunes, chômeurs, mère célibataires,...) ne peut accéder au parc social faute de revenus suffisants ou d'un travail stable; sans pourtant être réellement en difficulté pour bénéficier des mesures prévues par le Plan Départemental d'actions pour le Logement des personnes défavorisées qui a pour vocation de traiter les situations les plus critiques d'accès au logement.

PRECONISATIONS

Les enjeux d'une politique de logement équilibrée sont multiples:

- améliorer l'accès au logement et le maintien dans les lieux des familles les plus fragiles;
- assurer l'équilibre et la diversité de logements dans chaque quartier: centre ville; périphérie, ZUP,
- répondre aux besoins qualitatifs et quantitatifs des demandeurs de logement.

Le contrat de ville doit plus particulièrement prendre en compte les actions suivantes :

1. La réhabilitation des quartiers d'habitat social.

Il s'agit notamment d'achever les actions lancées dans le cadre des conventions DSQ ou conventions des quartiers (de la PALULOS pourra être contractualisée à cet effet sans être conditionnée par le PLH) et éventuellement de lancer de nouvelles opérations, étant noté qu'il existe de nombreux ensembles HLM qui nécessitent des travaux de réhabilitation mais qui pour le reste ne connaissent pas de difficultés particulières et ne relèvent donc pas nécessairement de la procédure contrat de ville.

Au regard des opérations de réhabilitation le contrat de ville doit être l'occasion d'arrêter des dispositions précises en matière de participation des habitants à l'élaboration des projets. Des progrès importants par rapport aux pratiques actuelles doivent être entrepris à cette occasion. Le problème de l'entretien, qu'il s'agisse de celui des espaces extérieurs (pour lesquels les responsabilités de gestion devront être clarifiées) ou de celui des bâtiments, devra être posé.

2. Le logement des personnes défavorisées.

Le contrat de ville doit d'abord être l'occasion d'affiner, si cela n'a pas été fait le diagnostic sur les besoins locaux: RMistes, familles "lourdes", immigrés, jeunes, etc...

L'élaboration du contrat de ville doit d'une part décliner au plan local les dispositions du plan départemental (FSL, MOUS, accompagnement social, habitat adapté, attributions,...), d'autre part mettre en place des dispositifs propres complémentaires au plan départemental notamment en matière de développement d'une offre de logements destinée aux:

jeunes: à l'occasion de la mise en place d'un programme de logement pour les jeunes (Boutique Logement, CLAJ,...) ;

demandeurs d'emploi: le cercle vicieux de recherche d'emploi - recherche de logement est souvent à l'origine des problèmes d'insertion professionnelle. La mise en place d'un fonds d'aide accompagné de suivi social permettra de résoudre en grande partie les problèmes d'insertion professionnelle.

L'Etat pourra s'engager sur des crédits d'aide à la pierre correspondant à de telles actions, par exception à la règle d'antériorité du PLH.

3. L'accessibilité pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite

Toutes les constructions neuves sont en effet tenues de respecter cette accessibilité (loi du 13 Juillet 1991).

D'autres part les opérations de rénovation ou d'amélioration devraient prendre en compte l'accessibilité, tant en ce qui concerne les équipements publics de proximité (écoles, bureaux de poste,...), les logements sociaux en complément des aides existantes (politique de maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées), pour la voirie et les espaces publics ainsi que pour les transports publics (transports collectifs, mise en place de service de transport par minibus à la demande).

Enfin, il n'est pas à exclure de pouvoir susciter de nouvelles formes de solidarité entre jeunes et personnes âgées ou handicapées (aides aux déplacements par exemple).

Ces activités pourraient d'ailleurs aboutir à la création d'emplois, favorisés par la mise en oeuvre de formations adaptées du secteur social.

4. Les politiques de peuplement et d'attribution

Le contrat de ville doit être l'occasion de définir entre l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs une politique sur les attributions.

Les principes suivants devant être respectés:

- cette politique doit être établie à une échelle suffisamment large qui doit être, sauf exception intercommunale, et ne peut en aucun cas se réduire au périmètre d'un quartier;
- la politique définie ne devra conduire en aucune façon, même au nom du rééquilibrage, à rendre plus difficile l'accès au logement des populations défavorisées ou déjà victimes de discrimination quant à l'accès au parc social;
- devront être recherchés les moyens de parvenir à une plus grande transparence sur les modalités de gestion des différents contingents ainsi qu'à une meilleure concertation entre les attributaires;
- le contrat de ville pourra, si les conditions en sont remplies, prévoir l'élaboration d'un POPS. De façon générale les dispositions prises dans le cadre des contrats de ville devront respecter les principes définis dans la circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux.

5.Actions diverses

En fonction de l'analyse de la situation locale, diverses actions relevant de la politique de l'habitat (OPAH, RHI, constructions neuves, observatoires...) pourront figurer dans le contrat de ville, dans la mesure où elle contribuent directement à la lutte contre l'exclusion et participent au développement social urbain.

Modalité de la contractualisation

Des engagements contractuels pourront être pris sur l'ensemble des lignes d'aide à la pierre, sous réserve de l'approbation préalable d'un PLH.

Ces engagements se feront dans le cadre des enveloppes de crédits déconcentrés.

En ce qui concerne les crédits RHI, les engagements financiers devront être tout à fait exceptionnels et recevoir au préalable l'accord du CIV.

Conformément à la législation régissant les PLH, ces engagements ne porteront que sur 3 ans, avec possibilité de reconduction (avec ajustement éventuel) par voie d'avenant à l'issue de la période triennale

L'URBANISME ET LE PROJET URBAIN

OBJECTIFS

Sans vouloir mettre tout le mal-être des banlieues sur le compte de la forme urbaine, il faut reconnaître que la plupart des quartiers d'habitat social construits après guerre manquent "d'urbain". Les difficultés sociales, doublées de problèmes constructifs rendent l'urgence de la réponse encore plus grande.

La recomposition urbaine porte d'abord sur la relation intérieur/extérieur. La transformation des logements et l'embellissement des espaces publics participent du même effort de trouver un sens à leur relation.

Le traitement des aménagements urbains dans les quartiers d'habitat social laisse globalement une impression d'échec relatif.

Les causes de cette situation sont multiples, certaines tenant à la difficulté réelle et sous-estimée à intervenir dans les quartiers où la monofonctionnalité et la rigidité de l'organisation de l'espace constituent des obstacles difficiles à surmonter.

L'espace des grands ensembles est souvent considéré comme un "désert" qu'il faut avant tout qualifier. Or les actions sur les espaces extérieurs ont été souvent conçues comme accompagnant de la réhabilitation des logements. Elles procèdent d'une logique d'amélioration plus que d'une démarche de projet urbain. Ce dernier type de démarche, plus ambitieux et cohérent, peut aboutir à des projets de qualité au plan de l'urbanisme et modifier l'image des quartiers concernés.

Il s'agit de prendre en compte cette dimension et de l'intégrer à part entière comme indispensable au projet de développement social urbain.

Chaque quartier présente des spécificités géographiques, topographiques et urbanistiques propres. Malgré ces aspects, qui au départ peuvent être des atouts considérables, les quartiers d'habitat social souffrent de difficultés souvent cumulées auxquelles il faut faire face :

- grande distance au centre ville, donnant l'impression que les quartiers sont relégués "au bout du monde"
- présence de coupures urbaines telles que voiries, lignes SNCF, isolant et morcelant les quartiers
- absence de pôle attractif interne au quartier pouvant concourir à la formation d'une identité de quartier
- monofonctionnalité (bâtiments à usage exclusif d'habitat)
- réseau interne de voiries incohérent (impasses, rues courbes ou en chicanes)
- absence de repères physiques dans le quartier

- espaces extérieurs non aménagés et non hiérarchisés (les espaces sont tous des espaces extérieurs, mais pas des espaces publics, semi-publics ou privés)
- sentiment d'insécurité dû à certains partis urbanistiques (conception des dalles qui séparent les circulations routières et piétonnes)

CADRE INSTITUTIONNEL

La Loi d'orientation pour la Ville institue et rend obligatoire un programme de référence pour différents types de quartiers, que l'on a toute chance de trouver sur les sites de contrats de ville. Le programme de référence décline le projet urbain pour le quartier et devient un cadre stratégique et spatial d'application. Il exprime le projet de la municipalité ou de l'instance intercommunale. Il fait l'objet d'une concertation avec les habitants pendant toute la durée des études.

Le programme de référence est donc la rencontre d'une volonté politique, de l'apport de professionnels et d'aspirations exprimées par les habitants du quartier. Cette concertation ne doit pas se limiter à deux réunions en début et en fin de projet. On peut même imaginer, dans le budget de l'étude, des moyens confiés aux habitants pour faire des visites dans les quartiers voisins, etc.

Pris en considération par le Plan d'occupation des sols, le programme de référence doit permettre d'exprimer une stratégie, fixer des priorités au regard de critères comme le coût, la faisabilité juridique ou administrative, le réalisme du montage financier et surtout le plus ou moins grand effet de levier ou effet d'entraînement de chaque opération au sein du projet d'ensemble.

La Loi d'orientation pour la Ville a également prévu la mise en place d'Établissements publics fonciers, outils des collectivités territoriales pour mener une action foncière. Leur fonctionnement sera assuré, à moyen et long terme, par l'application de la PDH entre autres. Cependant, un premier financement leur permettrait de fonctionner à court terme.

PRÉCONISATIONS

Le projet urbain ne doit pas se réduire à un projet d'urbanisme ou d'architecture stricto sensu. Il doit être la spatialisation des principaux enjeux territoriaux du contrat de ville.

Cela signifie que l'insertion urbaine passe nécessairement par des actions sociales ou économiques et par la transformation des lieux et de leur image. Elle va au-delà de la réhabilitation du bâti et de l'amélioration des espaces extérieurs. Il s'agit de tisser entre eux des éléments qui tiennent compte des populations et puissent leur permettre de se réapproprier des actions qui leur sont destinées.

Si la participation des habitants paraît un vain mot, lorsqu'elle est appliquée tous azimuts et trop en amont, elle peut s'avérer très riche dès lors que le projet urbain se concrétise.

Sur ce plan, il est intéressant, à l'issue de la première phase de conception du projet, d'organiser une exposition dans le quartier concerné. Les élus et les habitants peuvent alors engager un

dialogue autour d'une maquette ou de documents facilement lisibles pour les populations. Ces documents doivent aborder différentes échelles. Il s'agit dans un premier temps de réinsérer les quartiers dans la ville et donc de favoriser les liens qu'ils peuvent entretenir avec les quartiers voisins :

- traitement des coupures
- prolongation ou création de lignes de transport en commun
- aménagement des franges et des espaces délaissés
- traitement paysager mettant en valeur l'environnement naturel.

À l'échelle du quartier lui-même le projet urbain doit aborder différents aspects:

- structuration des îlots par le renforcement d'éléments forts (axes principaux, équipements publics et commerciaux, places, éléments repères bâtis ou non bâtis)
- réhabilitation des logements. Celle-ci doit éviter l'aspect catalogue de constructeur. Certains bâtiments sont suffisamment intéressants pour justifier un travail, qui au lieu de nier complètement l'édifice, mettra en valeur sa modénature.

D'autre part, la réhabilitation des logements, au-delà de l'amélioration de la qualité et du confort, doit contribuer à la revalorisation urbaine et sociale du quartier et de ses habitants.

- implantation de commerces, d'équipements, d'activités, favorisant ainsi une diversité et une mixité des fonctions du quartier. Dans ce cadre, les aides en vue du changement d'usage des locaux à usage d'habitation doivent être utilisées et renforcées autant que possible
- recherche de la diversité des lieux, l'adéquation fonction/lieu étant rarement présente dans les grands ensembles. Or toute vie sociale s'inscrit dans des lieux. Ceux-ci agissent sur les conditions de déroulement de cette vie, aussi bien pour l'individu qu'à un niveau plus collectif.
- création d'espaces publics majeurs (places publiques, mails)
- hiérarchisation des espaces de proximité, espaces publics en contact avec les voiries, espaces semi-publics n'intéressant que les habitants d'un immeuble et permettant une transition dehors/dedans, espaces privés (entrées d'immeubles)
- mise en place d'une signalétique et d'un mobilier urbain adaptés et lisibles par les populations concernées
- recherche de la qualité dans l'ensemble des interventions (concours sur la réhabilitation aussi bien que recherche innovante sur l'éclairage). On peut penser que la qualité concourt à la dignité des habitants du quartier et facilite leur insertion dans la vie urbaine.

Tous ces aspects doivent permettre de créer une identité forte de ces quartiers et de les banaliser comme des morceaux de ville à part entière, dans lesquels toute évolution reste possible.

L'aménagement des quartiers en développement social urbain se heurte, cependant, à des problèmes fonciers.

Le projet urbain ne peut se concrétiser, que si les organismes bailleurs et les communes ont une maîtrise des sols. Dans le cadre d'un vaste projet prévoyant un désenclavement physique et l'implantation d'équipements publics par exemple, la maîtrise de terrains en limite et en coeur d'îlots peut s'avérer primordiale. Les communes doivent être engagées à utiliser leur droit de préemption, non au hasard, mais en suivant un programme préétabli. Une politique d'acquisition de zones stratégiques permet de disposer des futurs leviers du développement de ces quartiers.

La gestion des espaces publics pose souvent de réelles difficultés. Il est souhaitable que la commune et les organismes bailleurs procèdent au diagnostic des modes d'usage des espaces et des terrains et des limites entre territoires de proximité et espaces publics. Cette démarche doit conduire à mieux adapter les responsabilités de gestion aux usages et, par là, à produire une répartition plus juste des charges d'entretien.

Fiche thématique 2.3

MOBILITÉ, DÉPLACEMENTS, DÉSENCLAVEMENT

OBJECTIFS

Nombre des quartiers, objets de la politique de la Ville ont été construits rapidement, sur des terrains libres et éloignés, coupés du tissu urbain continu par des espaces non construits ou de grandes infrastructures. Il en résulte aujourd'hui un enclavement spatial et social, des difficultés de déplacement contribuant au marquage des lieux d'exclusion.

Le volet du contrat de ville consacré à cette dimension urbaine de déplacement à l'intérieur des quartiers et de leurs liaisons avec l'ensemble de l'agglomération permettra de participer aux solutions des problèmes

- des habitants : les liens avec le centre ville et les autres quartiers, avec les lieux d'animation, de commerce, de culture, de travail, de loisirs, d'enseignements... comment se rendre dans ces lieux ?
- des visiteurs: comment trouver sa destination, comment se repérer ?

Il s'agira de considérer les déplacements dans leur totalité quels que soient leurs modes, leur destination et leur moment et de prendre en compte simultanément :

- les transports publics (train, métro, bus, val, tram, taxis collectifs,...) avec les sites propres ou non, les matériels roulants et les lieux d'attente (stations et gares), avec la tarification et la fréquence des passages, l'information,...
- la circulation des automobiles et des deux roues : circulation et stationnement
- les cheminements des piétons, qu'ils soient enfants, jeunes, adultes ou personnes âgées, valides ou non
- la qualité urbaine, le traitement et l'accessibilité des lieux, le traitement des voiries et des espaces du transport
- la diversification des usages dans ces lieux avec la mise en place de services au public (équipements sociaux, culturels, commerciaux)

CADRES INSTITUTIONNELS DE REFERENCE

Les contrats de ville sont une occasion d'énoncer ces problèmes dans leur globalité et de proposer des solutions que les contrats "Transports" ne sont pas en mesure de prendre en compte dans leur totalité. Il convient de faire le lien avec les contrats de plan état-région, notamment pour le financement des infrastructures.

Les acteurs sont multiples mais jouent tous un rôle complémentaire dans l'organisation des déplacements. Chacun a ses préoccupations et sa logique qu'il s'agit de dépasser. Mais pour celui qui se déplace il s'agit d'aller d'un point à un autre en utilisant un ou plusieurs moyens de transport.

La coordination institutionnelle dans l'élaboration et la mise en oeuvre de projets de déplacement urbain est indispensable pour permettre l'amélioration des systèmes de transport tant au niveau des quartiers que des communes que de l'ensemble des agglomérations. Il est indispensable que tous les acteurs se concertent :

- les élus municipaux, départementaux et régionaux, les autorités organisatrices de transport
- l'Etat et ses représentants (particulièrement la DIV et les différentes directions du ministère de l'équipement), avec les services déconcentrés au niveau régional et départemental
- les administrations territoriales et leurs services spécialisés
- les exploitants de transport
- les organismes spécialisés : agences d'urbanisme, organismes HLM, SEM, missions locales
- les chefs de projet de développement social urbain
- les habitants et leurs associations

LES PRECONISATIONS

- Les études : les solutions en matière de déplacement/désenclavement sont à mettre en place à partir d'une meilleure connaissance des attentes et des comportements des habitants en matière de déplacements. Outre les procédures transports, de plans de circulation ou de dossier de voirie d'agglomération, les études d'urbanisme ont à prendre en compte cette dimension:

Qui se déplace ? pourquoi ? pour où ? Comment ? Avec quelle fréquence ? Des questions qui méritent un regard attentif dans le cadre des contrats de ville, de façon à mieux connaître la demande locale pour y faire correspondre une offre qui influe en retour sur la demande. Elles devront porter tant sur les déplacements internes au quartier que sur les liaisons avec l'agglomération et seront intégrées dans les Plans de Déplacements Urbains dont la mise en oeuvre s'avère très importante pour définir les interventions à mettre en oeuvre pour désenclaver les quartiers

On y insistera sur le rôle des transports en commun et sur les améliorations des réseaux viaires à entreprendre.

- Les équipements : l'organisation des espaces de circulation est primordiale dans la composition de la ville: un périphérique peut devenir boulevard, une voie de desserte peut se transformer en rue. Il est important d'aménager sous forme de lieux urbains les stations, les gares, les espaces de ruptures de charges, les parkings, de traiter les franchissements des grandes infrastructures qui isolent ou coupent des quartiers, de les insérer dans le tissu urbain, de protéger les piétons,..., de faire de la ville avec du transport. Il s'agit aussi d'organiser les lignes et les réseaux pour permettre non seulement d'aller en centre-ville, mais aussi d'aller dans d'autres quartiers.

Le désenclavement des quartiers nécessite **le traitement** des espaces publics internes, du stationnement automobile, des liaisons avec les entrées d'immeubles, **la qualification** des espaces publics et privés, de l'éclairage public, de la signalisation, des jonctions avec les grandes voies de circulation fait partie de l'entreprise de désenclavement, **l'implantation** de nouveaux services au public.

- La gestion et le fonctionnement: se déplacer peut répondre à une pure obligation, mais la qualité de l'offre influence évidemment la demande et cette dernière est sensible à des critères qualitatifs ou subjectifs qu'il est nécessaire de prendre en compte :

le confort, la tarification, les coûts, la sécurité des personnels et des voyageurs, l'accueil, l'information, la fréquence des passages et la durée des attentes pour les transports en commun.

la sécurité routière, le repérage pour les voies routières.

le bruit, la pollution, le paysage pour les riverains.

les innovations en matière d'organisation et de technique.

L'ENVIRONNEMENT

OBJECTIFS

La ville concentre aujourd'hui une population de plus en plus importante, qui l'oblige à s'étendre et à se développer, de façon souvent incontrôlée. L'environnement urbain, en remettant en cause une logique de développement et de croissance basée sur le gaspillage des ressources naturelles et la surconsommation, vient répondre au souci de qualité dans la ville, de rapprochement de la gestion de la ville de ses habitants et créer des liens entre les interlocuteurs (spécialistes, décideurs, population), comme entre les sites (de la place du quartier à l'agglomération).

Les zones d'urbanisation périphériques des années soixante mais aussi des quartiers d'habitat social centraux dégradés cumulent très souvent handicaps, nuisances, pollutions et risques : dégradation du paysage urbain, coupures de la ville dues à l'implantation d'infrastructures routières, nuisances phoniques à proximité de ces infrastructures tant pour les habitants que pour les établissements scolaires, stockage des déchets, risques liés à la construction d'habitations en zone inondable, etc....

La gestion environnementale des territoires se doit de satisfaire aux principes et finalités d'équité, de transparence démocratique et de solidarité écologique. L'amélioration de la qualité de l'environnement renvoie à une attente sociale, et parallèlement, l'anticipation des conséquences environnementales des projets de la collectivité, l'estimation des risques participent à l'effort de lutte contre les inégalités. L'exercice de la démocratie locale et la transparence des décisions publiques doit amener chacun à mieux s'approprier son cadre de vie et à s'intégrer à la vie de la cité. Enfin, l'action environnementale doit dépasser les limites des quartiers pour s'inscrire dans une perspective de solidarité plus large.

Ce cadre doit permettre l'inscription de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles qui concourent à la lutte contre les exclusions urbaines et dont les contrats de ville sont la traduction. On peut citer les transports urbains, l'habitat, l'emploi, les loisirs (maisons de l'environnement... comme site d'accueil du mouvement associatif et lieu de sensibilisation des jeunes), la santé (qualité de l'eau, propreté des espaces verts, déplacements,...), etc.

Gérer l'environnement, c'est aussi assurer une prise en compte de l'environnement dans les instruments de planification et se mobiliser pour un développement durable, maîtrisé et créateur d'emplois.

La gestion environnementale des territoires doit être plus économe, plus "inventive", favoriser l'émergence de nouvelles valeurs de citoyenneté ; elle doit également viser au maintien de la diversité écologique, conduire à l'évolution des comportements de chacun et se traduire par une organisation adaptée des collectivités locales partenaires.

CADRE INSTITUTIONNEL

Pour conclure cette démarche d'approche globale, le ministère de l'environnement propose aux collectivités un dispositif qui lui est spécifique :

LES CHARTES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA QUALITÉ DE LA VIE

La méthodologie se présente en quatre étapes, comme suit :

- un état des lieux de l'environnement sur le territoire considéré qui débouche sur un diagnostic faisant apparaître les points forts et les points faibles, eu égard aux exigences du ministère de l'environnement,
- la définition d'objectifs environnementaux prioritaires et d'une stratégie pour les atteindre,
- la mise au point d'un programme pluriannuel d'actions et de son montage financier,
- la signature d'une charte, labellisant la démarche et qu'accompagnent des aides spécifiques du ministère de l'environnement et des établissements publics placés sous tutelle.

Les domaines d'actions concernées relèvent:

des domaines classiques de l'environnement : la protection et la gestion des espaces naturels, la reconquête du paysage urbain ; la gestion de l'eau, l'assainissement, l'alimentation en eau potable : économie, lutte contre les pollutions ; la gestion des déchets urbains : stockage, traitement et valorisation ; la qualité de l'air l'amélioration de la sécurité de la population vis à vis des risques technologiques et naturels ; la prévention et la gestion des nuisances phoniques ; l'énergie.

de l'aménagement, l'urbanisme et l'environnement : mise en cohérence du projet urbain, du développement économique et social et de l'environnement à travers les documents de planification ; les transports et déplacements urbains ; les activités économiques (tourisme, zones industrielles, commerciales, carrières)

enfin, pour pérenniser la démarche: l'éducation et la formation à l'environnement ; l'organisation de la collectivité ; l'emploi et le développement social.

PRÉCONISATIONS

Conformément à la décision du CIAT du 12 Juillet 1993 sur le suivi environnemental des contrats de Plan État-Région, les préoccupations d'environnement se doivent d'être intégrées le plus en amont possible à l'aménagement et à la gestion des territoires ; ceci suppose la prise en compte de l'impact des projets sur l'environnement et un effort d'innovation dans leur conception.

Il impose en particulier que chaque contrat de ville prenne en compte cette dimension environnementale par une approche globale et transversale.

A Si la collectivité locale souhaite entreprendre, parallèlement au contrat de ville, l'élaboration d'une charte pour l'environnement et la qualité de la vie

La démarche des chartes pour l'environnement conserve une autonomie de fonctionnement, notamment en ce qui concerne ses principes, finalités et exigences, mais ceux-ci devront être en cohérence avec les objectifs du contrat de ville. Parallèlement, le contrat de ville devra s'attacher tout particulièrement à prendre en compte les aspects environnementaux dans son approche spécifique de développement social urbain.

Si la ville dispose déjà d'une étude préalable globale dans le domaine de l'environnement, lui permettant de conclure, en même temps que le contrat de ville, une charte pour l'environnement, le programme pluriannuel qui constitue le document contractuel de la charte ou certaines des actions de ce programme constitueront le volet environnement du contrat de ville. Les actions multisectorielles proposées alors par la ville dans ce cadre concerneront en priorité des "actions-quartiers" visant à l'amélioration de la qualité de la vie des habitants dans les quartiers défavorisés.

Si la ville ne dispose pas d'étude préalable lui permettant de conclure une charte pour l'environnement, la mise en oeuvre de cette étude constituera alors une des actions du volet environnement du contrat de ville.

Les actions prévues dans les chartes, comme l'étude préalable, peuvent bénéficier d'aides financières du ministère de l'environnement et des établissements publics placés sous sa tutelle. Des financements complémentaires peuvent être sollicités auprès des autres départements ministériels concernés, des collectivités voisines ou de niveau différent, de la CEE, et des partenaires privés.

B Si la collectivité n'entreprend pas de charte pour l'environnement et la qualité de la vie mais souhaite néanmoins inscrire un volet environnement dans son contrat de ville.

Une prise en compte transversale de l'environnement dans les politiques menées par la ville dans le cadre de son contrat de ville devront conduire à inscrire les préoccupations environnementales au sein de chacun des programmes, projets ou opérations et à évaluer leurs incidences sur l'environnement (effets notables directs ou indirects, principales solutions de substitution).

L'approche globale sous la forme d'une étude d'audit diagnostic sur l'environnement sera encouragée par le ministère de l'environnement et pourra être l'une des actions du contrat de ville. Cette étude est susceptible de constituer la première étape vers une charte pour l'environnement et la qualité de la vie si la collectivité le souhaite ensuite.

D'autres actions environnementales pourront être inscrites dans le contrat de ville. Elles bénéficieront alors des financements spécifiques du ministère de l'environnement et des établissements publics placés sous sa tutelle.

Dans tous les cas, la Direction Régionale de l'Environnement, sous l'autorité du préfet de région, sera l'interlocuteur privilégié du chef de projet pour toutes les questions d'environnement.

ANNEXE III.

DEVELOPPEMENT DURABLE ET GPU

Exposé des motifs

Le questionnement sur le développement durable en milieu urbain est encore en phase d'expérimentation, et sa mise en oeuvre mérite largement d'être diffusée à une échelle plus grande. Les GPU, grands projets urbains tels que les a définis la Délégation Interministérielle à la Ville (au nombre de 12), qui recouvrent des sites particulièrement sensibles d'un point de vue social, souvent dégradés, et importants tant en superficie qu'en nombre d'habitants méritent une attention toute particulière car ils représentent des territoires où les questions environnementales sont inter-dépendantes des problèmes sociaux et économiques. Un effort de réflexion, sous la forme de diagnostic et de prospective, est nécessaire pour mettre en oeuvre un développement durable de ces territoires fortement urbanisés.

Objectifs

- . mettre en oeuvre un développement équilibré des politiques sociales, environnementales et économiques en milieu urbain : prévenir et réduire les pollutions, les nuisances et les risques, "remettre à niveau" les quartiers en améliorant les services urbains (eau, déchets, desserte adaptée à la demande spécifique des populations concernées...), agir sur la structure urbaine dans un souci de diversification et d'intégration paysagère
- .intégrer la prise en compte de l'environnement dans le processus de décision en amont du programme
- . renforcer la concertation permettant de répondre aux attentes et besoins des habitants.

Méthode

En complément d'études diagnostic existant dans les GPU, sur deux sites expérimentaux, il s'agit de mettre l'accent sur les préoccupations environnementales dans la définition du projet et au regard des habitants :

- état des lieux permettant un repérage des sites soumis à fortes nuisances, des zones de vulnérabilité sociale et un croisement de ces données, permettant de déterminer les enjeux (mobilité, habitat, infrastructures, économie des ressources...)
- enquête auprès des citoyens et des acteurs afin de cerner l'appréhension de leur environnement et leurs besoins et attentes en termes d'évolution urbaine, de services, de qualité de la vie
- exercice de prospective présentant les différentes hypothèses de programmation d'un GPU et leurs impacts environnementaux prévisibles pour chacune des hypothèses,
- débat sur les différentes propositions, concertation en vue d'un choix négocié
- information sur le programme retenu et suivi de sa mise en oeuvre.

Durée, phasage

cette proposition se poursuivra sur un an minimum selon deux phases :

- la réalisation des études nécessaires
- le lancement du programme, la détermination d'outils pour le suivi environnemental et la mise au point des données méthodologiques.

Coût

2 MF sur deux sites :

FIQV 1MF

ME 350 000F

DIV 100 000F

Autres 550 000F

Conditions de suivi

un comité de pilotage local : collectivité locale, préfet, services de l'Etat, acteurs économiques et sociaux, associations

il pilote la démarche et valide les choix.

au niveau national : un groupe de travail réunissant les partenaires du projet et des membres désignés des comités de pilotage sera chargé d'évaluer la démarche suivie par chacun.

Evaluation

le comité national sera chargé de réunir les informations, de les analyser afin d'identifier les principales données méthodologiques et d'établir un rapport d'étape pour le prochain CIEN.

Perspective

élaboration d'un document (vidéo, écrit..) qui pourra être présenté lors du sommet "Habitat II"