

10

L'environnement urbain

Les événements marquants

2 avril 1998 : publication de la « Charte pour l'urbanisme des villes du XXI^e siècle » rédigée à l'initiative de la Société française des urbanistes.

22 septembre 1998 : 1^{re} édition de la journée « En ville, sans ma voiture ? », opération à laquelle ont participé 35 villes de France.

25 juin 1999 : promulgation de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi « Voynet »).

12 juillet 1999 : promulgation de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi « Chevènement »).

Année 2000 : lancement de deux programmes du plan Urbanisme, construction, architecture : l'un sur « Renouvellement urbain et environnement : développement durable des quartiers et qualité environnementale du bâti existant », l'autre sur « Mobilités et territoires urbains ».

13 décembre 2000 : promulgation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi « Gaysot-Besson »)

30 janvier 2001 : création par arrêté interministériel de l'Institut des villes (groupement d'intérêt public).

15-16 Septembre 2001 : 48^e championnat du monde de pêche « Paris 2001 ».

21 septembre 2001 : explosion d'une usine chimique à Toulouse entraînant 29 morts et plus d'un millier de blessés, et provoquant de nombreuses destructions.

21-23 septembre 2001 : 3^e festival international de la ville à Créteil, consacré aux temps dans la ville, notamment aux agences du/des temps (expériences de Belfort, Poitiers et Saint-Denis).

1^{er} octobre 2001 : annonce de la démolition de logements sociaux (10 000 en 2001 et 15 000 en 2002), lors du comité interministériel des Villes, dans le cadre de la politique de renouvellement urbain.

Évolution de l'urbanisation

Activateur d'échanges sociaux et d'innovation à haute valeur ajoutée, concentré de réseaux, creuset de complexité du fait des rapports de forces entre différents groupes et formes d'expression, la ville est faite d'accumulations successives, de densités multiples, d'interactions constantes qui lui donnent une temporalité et une essence particulières, d'autant qu'elle n'est jamais finie mais toujours en devenir.

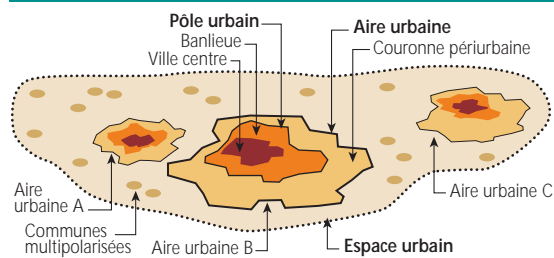
Sécrétant un environnement plus ou moins agréable, souvent contraint par le relief, le climat et l'histoire, mais dont la qualité varie en fonction de la mobilisation des hommes, les villes françaises sont soumises à des évolutions qui relèvent de tendances lourdes : étalement urbain, gestion de la mobilité, importance de l'échelle des quartiers, urbanisme incorporant des pratiques environnementales, nouvelles organisations territoriales... ce qui ne va pas sans tensions. Le « mitage », la dégradation du paysage urbain, la ségrégation socio-spatiale s'accroissent. Des exigences se confirment, comme la participation des habitants à la construction du cadre de vie, et des germes de changement apparaissent, comme le partage équitable de la voirie et l'appropriation de l'espace public. La prise en compte de ces dichotomies appartient aux décideurs politiques, qui ont conscience de la nécessité d'intégrer dans les politiques publiques des instruments de lutte contre les nuisances urbaines. Grâce au développement de l'intercommunalité, ils devraient trouver de plus en plus des territoires propices à la mise en œuvre de décisions d'envergure et à long terme.

Alors même que plus de 75 % de la population française vivent dans les villes, il convient de répondre aux nouveaux défis posés par une société à forte dominante urbaine. Les politiques d'environnement urbain participent de ces mutations géographiques, sociologiques et techniques. Elles doivent davantage répondre à une approche globale regroupant les aspects écologique, économique, culturel et de démocratie locale. Elles appellent des choix, des échelles d'intervention et impliquent des partenariats nouveaux. Le développement durable, enjeu majeur, s'inscrit dans cette vision renouvelée de l'environnement urbain et de l'aménagement des villes.

Selon l'Insee, sur les quelque 60 millions d'habitants que compte la France, 44,2 millions vivent désormais en ville, soit une augmentation de 2,3 millions par rapport à 1990. Les trois agglomérations les plus peuplées sont les agglomérations parisiennes (9,6 millions d'habitants), marseillaise et lyonnaise. Paris continue à perdre des habitants, tandis que les départements de la couronne en gagnent [III.01].

Actuellement, les métropoles régionales connaissent un dynamisme démographique, en particulier les grandes villes de la façade atlantique, du littoral méditerranéen, d'Alsace et du sillon rhodanien. Le développement urbain se concentre le long des fleuves (Seine, Garonne, Loire, Rhône, Saône). La population se déplace sur le territoire : entre 1990 et 1999, un habitant sur trois a changé de commune et un habitant sur neuf de région. Les mutations économiques et sociales, les modes de vie ont redéfini l'organisation spatiale urbaine, et celle-ci n'est pas sans poser de problèmes (accessibilité, mobilité...).

Le zonage des aires urbaines



Source : d'après Insee, « Économie et statistique » n° 307, 1997, p. 24.

10.01

Les espaces urbains sont définis en fonction d'échelles de territoire : l'aire urbaine, par exemple, se fonde sur les déplacements domicile - travail et inclut les communes périurbaines où résident des habitants qui travaillent dans le pôle urbain. Ces aires se sont étendues de plus de 30 % depuis 1990 [III.02]. Certaines ont accueilli une nouvelle population en proportion plus ou moins importante, notamment les aires urbaines du Grand Ouest (Nantes, Angers, Bordeaux) [III.03].

Les banlieues sont moins attractives : leur solde migratoire est devenu négatif (- 268 000 entre 1990 et 1999), alors qu'il était positif (321 000 personnes) pour la période inter-censitaire précédente [1].

1 - Source : Insee.

Les vingt-six aires urbaines de plus 300 000 habitants

Rang	Nom de l'aire	Densité hab/km ²	Population 1990	Population 1999	Évolution annuelle en %
1	PARIS	770	10 859 659	11 174 743	+ 0,32
2	LYON	498	1 551 133	1 648 216	+ 0,68
3	MARSEILLE - AIX-EN-P.	514	1 455 122	1 516 340	+ 0,46
4	LILLE	1 172	1 110 895	1 143 125	+ 0,32
5	TOULOUSE	240	841 152	964 797	+ 1,54
6	NICE	417	891 319	933 080	+ 0,51
7	BORDEAUX	239	871 234	925 253	+ 0,67
8	NANTES	317	644 317	711 120	+ 1,10
9	STRASBOURG	456	568 964	612 104	+ 0,82
10	TOULON	487	531 071	564 823	+ 0,69
11	DOUAI - LENS	807	561 139	552 682	- 0,17
12	RENNES	205	463 366	521 188	+ 1,32
13	ROUEN	328	504 984	518 316	+ 0,29
14	GRENOBLE	328	485 369	514 559	+ 0,65
15	MONTPELLIER	317	388 747	459 916	+ 1,89
16	METZ	234	417 048	429 588	+ 0,33
17	NANCY	225	406 352	410 508	+ 0,11
18	CLERMONT-FERRAND	227	396 695	409 558	+ 0,36
19	VALENCIENNES	525	400 539	399 677	- 0,02
20	TOURS	208	353 790	376 374	+ 0,69
21	CAEN	231	347 753	370 851	+ 0,72
22	ORLÉANS	173	329 464	355 811	+ 0,86
23	ANGERS	221	308 387	332 624	+ 0,84
24	DIJON	144	312 904	326 631	+ 0,48
25	SAINT-ÉTIENNE	507	343 239	321 703	- 0,72
26	BREST	313	292 162	303 484	+ 0,42

Source : Insee.

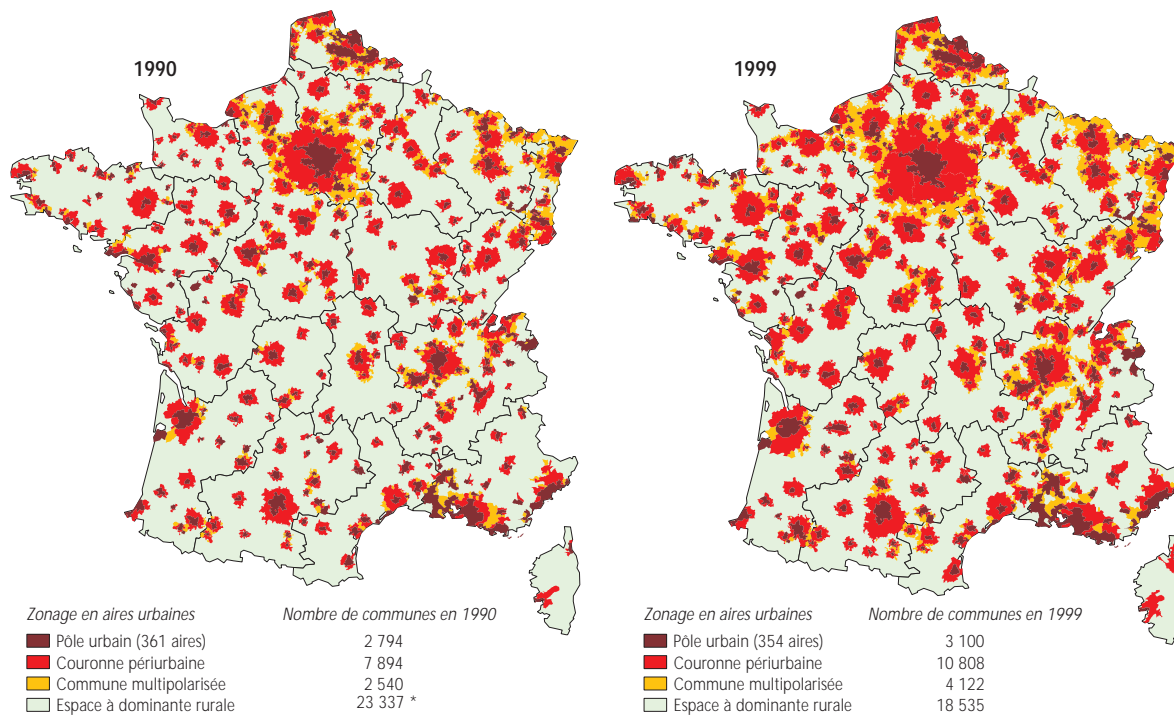
10.02

La population des villes-centres a tendance à augmenter (23,9 millions d'habitants en 1999). La commune de Lyon par exemple [Ill.04], avec une population de 445 452 habitants en 1999, a gagné 30 000 habitants depuis 1990. Mais si la ville-centre renoue avec la croissance démographique, des disparités existent entre le dynamisme des communes les plus périphériques (notamment à l'est) et les villes de banlieue du département du Rhône (Bron, Rillieux-la-Pape, Vénissieux ou Vaulx-en-Verin) qui perdent des habitants : la population la moins captive des zones difficiles rejoint le périurbain, poussée par des raisons diverses, comme le prêt à taux zéro, une croissance économique meilleure, une taille des ménages en forte décroissance ou la réhabilitation des logements.

L'étalement urbain a plusieurs causes : la charge foncière trop importante en milieu urbain, le désir d'un environnement plus naturel et l'usage accru de l'automobile. Mais ce phénomène est dommageable à plus d'un titre :

- discontinuité du tissu bâti : « mitage » avec prédominance de l'habitat pavillonnaire ;
- zones tampons entre ville et campagne sans identité forte et aux délimitations imprécises ;

L'évolution du zonage en aires urbaines

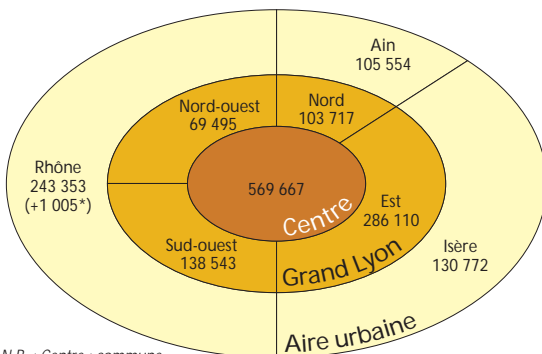


* Dans la délimitation 1990, l'espace à dominante rurale était décliné en 4 modalités : espace rural (8 883 c.), pôles ruraux (594 c.), périphérie des pôles ruraux (2 934 c.) et rural isolé (10 926 c.)

Source : Insee, Datar, 1999.

10.03

La population de l'agglomération lyonnaise en 1999



N.B. : Centre : commune de Lyon et commune de Villeurbanne.
 Grand Lyon : 5 secteurs y compris centre.
 * Les 1005 habitants correspondent à deux communes du département de la Loire agrégées à celui du Rhône.
 Source : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. 10.04

- espaces mono-fonctionnels : lotissements, zones commerciales sans âme ;
- dégradation des paysages : abandon de terres agricoles, utilisation de l'espace par des activités de loisirs, entrées de villes dégradées par des corridors commerciaux inesthétiques et des dispositifs publicitaires ;
- maillage difficile en transports en commun. Les déplacements pendulaires sont plus nombreux et sur des distances plus longues. La pollution s'accroît, à cause de l'augmentation des consommations d'énergie et de l'accumulation des gaz à effet de serre ;
- surcoût en voirie et réseaux divers pour les collectivités ;
- tensions foncières avec des révisions trop fréquentes de plans d'occupation des sols ;
- proximité entre installations dangereuses et populations, car l'urbanisation se rapproche des sites à risques. Sur les 1 249 sites classés Seveso II, plus de la moitié est classée en zone urbaine.



Paris - C. Couvert - Graphiès

Les espaces urbains

Les coupures agricoles et forestières

L'agriculture intra-urbaine est résiduelle, même si quelques espaces cultivés subsistent, comme les 600 hectares voués à l'élevage dans l'île Saint-Aubin, sur la commune d'Angers, ou les hortillonnages d'Amiens. En revanche, l'agriculture périurbaine connaît encore une certaine pérennité (actuellement, 45 % de la surface en Île-de-France). Elle joue alors un rôle supplémentaire, en coupant l'urbanisation.

Des initiatives prises par les élus locaux aident à la préservation d'espaces agricoles. C'est le cas en Île-de-France, où des chartes de développement agricole préservent des activités de maraîchage et d'arboriculture. Cette démarche multipartenariale s'inscrit le plus souvent dans des contrats territoriaux d'exploitation ouverts aux agriculteurs. L'agence des Espaces verts met aussi en œuvre des procédures d'aide en faveur de l'agriculture durable, dans le cadre du volet territorial du contrat de plan État-région 2000-2006.

Comme les espaces agricoles, les espaces boisés forestiers et non-forestiers intra-urbains sont de plus en plus réduits : les territoires boisés ont été largement fragmentés par les infrastructures et la pression urbaine en a annexé beaucoup. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont mis en place des politiques de protection : classement en forêt de protection ou en espaces naturels sensibles, zones protégées dans les documents d'urbanisme et mise en place de réserves. Elles permettent de limiter l'artificialisation de la forêt et évitent la perturbation des espèces animales dans certains secteurs.

Il existe également des ceintures ou trames vertes : celle de Paris s'étend sur 155 000 ha et occupe un rayon de 10 à 30 km autour de la capitale, avec des forêts, des espaces agricoles et des espaces verts.

La nature en ville

L'existence d'une faune et d'une flore, souvent plus variées qu'on ne l'imagine, atteste de la présence d'une biodiversité en ville.

La faune : biodiversité... et nuisances

Certaines villes considèrent la protection de la faune aviaire comme un élément de qualité de vie, trait d'union entre le monde urbain et le monde rural. Elles pratiquent une politique d'accroissement

de la biodiversité, comme Montbéliard qui oblige à conserver les trous de nids dans les façades, lors des rénovations, et introduit des arbres à baies, des graminées et des espaces naturels non entretenus.

Mais la faune est aussi source de nuisances. À Paris, 100 000 pigeons, dont l'image même est liée à la ville, causent dégâts et animosité : salissures des rebords de fenêtre, transmission même rare de maladies comme la psittacose ornithose. Les villes côtières de Bretagne et de Normandie abritent des goélands argentés qui se nourrissent des déchets domestiques. Saint-Brieuc, Concarneau, Rennes, Le Havre essaient de trouver des solutions, comme la stérilisation des œufs. Brest a dépensé plus de 40 000 euros en 2000 pour lutter contre la prolifération de ces oiseaux.

En l'absence de prédateurs et d'une éradication qui nécessite souvent une action collective, un petit nombre d'espèces d'insectes pullulent, comme les termites et les blattes. Depuis quelques années, c'est devenu un vrai problème de santé publique (dissémination d'agents pathogènes), et les termites entraînent un risque urbain conséquent dans cinquante-six départements (risque d'effondrement).

Enfin la ville héberge de plus en plus d'animaux de compagnie, qui peuvent être source de conflits (abolements, déjections canines, chiens sans laisse ou chats errants).

La végétation : les multiples rôles des arbres

La végétation est un élément très important de l'écosystème urbain : production d'ombre par les arbres qui absorbent et réfléchissent les radiations solaires, réduction de la vitesse du vent et de l'écart entre les températures diurnes et nocturnes, amélioration de la qualité de l'air par l'absorption ou la transformation de substances polluantes (poussières...), protection des sols contre l'érosion par l'eau et le vent, formation d'écrans sonores, refuge pour la faune. Mais la végétation assure aussi une fonction esthétique qui permet au regard de se focaliser ailleurs que sur un univers artificialisé : contrastes de couleur et de forme avec les constructions, ouvertures dans des espaces densifiés, compositions florales...

La reconquête des rivières et des fleuves

Jadis, certaines villes étaient fortement structurées par leurs cours d'eau. Mais avec la régression des usages économiques et sociaux de l'eau, elles se sont peu à peu détournées de cet élément détermi-

nant de leur territoire. Or, les rivières continuent de jouer un rôle important : déversoir pour les eaux de pluies, lieu de vie pour la faune et la flore ou espace de détente. Depuis quelques années, des efforts sont entrepris pour limiter la pollution des cours d'eau. L'amélioration de la collecte des eaux usées et du fonctionnement des stations d'épuration a permis à des espèces migratrices de retrouver des rivières qu'elles avaient délaissées (en particulier le saumon, la lamproie ou l'alose). La lutte contre l'érosion des berges participe aussi d'une reconquête des cours d'eau. Des aménagements sont réalisés pour renforcer la continuité écologique entre le fleuve et la rive : modification des profils de la berge, création de cheminement, plantation d'espèces végétales (comme les aulnes) dont le système racinaire permet la stabilisation du sol. Chelles en Seine-et-Marne a, par exemple, réalisé une protection des berges des îles de la Marne, et un aménagement paysager avec une promenade piétonne agrémentée de pontons et d'un agréable éclairage.

Lyon - C. Couvert - Graphies



Des grandes villes commencent à se réapproprier leur fleuve : Nantes, Poitiers, Bordeaux, etc. Le plan Garonne mis en place au cours de l'année 2000 par la communauté urbaine de Bordeaux concernera 85 km de berges : requalification d'itinéraires, implantation d'une maison du fleuve, préservation de la diversité des postes de pêche au carlet, création de belvédères et développement des pontons, sans compter la réhabilitation du patrimoine naturel et bâti. La gestion de l'interface fleuve/secteurs urbains par l'amélioration de l'image des zones d'activités riveraines, la création d'équipements et d'activités autour du fleuve sont les éléments majeurs du programme bordelais. La communauté urbaine de Lyon, quant à elle, a confié en 1999 à une société d'économie mixte l'aménagement paysager du sud de la presqu'île de Lyon (projet Lyon Confluence).

Des structures intercommunales, comme la communauté d'agglomération de Poitiers, conduisent une politique environnementale offensive dans la volonté d'ouvrir des espaces publics sur le fleuve : rachat de terrains, réalisation d'aménagements de loisirs, et autres actions en coordination avec les associations.

Certaines villes doivent aussi faire face aux prescriptions strictes des plans de prévention des risques (PPR) naturels (inondations ou mouvements de terrain). Élaborés par l'État, ces documents imposent des interdictions réglementaires qui ont des conséquences sur le futur développement urbain [2]. C'est l'occasion de revoir dans son ensemble l'aménagement urbain. Brive-la-Gaillarde, par exemple, choisit dès l'étude du périmètre des aléas en 1997, de transformer en opportunité les contraintes fortes, inhérentes au risque. Du coup, la révision partielle du plan d'occupation des sols a été décidée sur un tiers du territoire inondable, constitué d'espaces bâtis déjà largement urbanisés. Un projet de charte urbaine a été mis en place, qui intègre la création d'un « grand parc naturel urbain » pour faire de la Corrèze et de ses abords un pôle nature et un atout touristique majeur pour la ville.

Le parc naturel urbain de Poitiers

Ce parc a été créé par la volonté d'élus décidés à réconcilier la ville et les communes alentour avec leurs rivières, notamment le Clain. Poitiers, construite sur un promontoire rocheux, avait réservé ses cours d'eau à des activités désormais disparues (moulins, lavoirs, baignade). La ville souhaitait reconquérir des lieux à l'abandon.

La communauté d'agglomération de Poitiers, maître d'ouvrage, réalise avec le soutien financier du conseil régional et de la direction régionale de l'Environnement (Diren) de Poitou-Charentes, un programme d'aménagement défini à la fois par les élus et des associations (de pêcheurs ou d'aide à l'insertion) fortement impliquées. Ce programme se veut proche de la nature. Citons par exemple le réaménagement d'une guinguette de restauration gérée par une association, la création de cheminements, la restructuration d'îlots d'urbanisation liés à la présence de la rivière, l'animation de sites, la surveillance et le nettoyage de première urgence ou les enlèvements d'embâcles par des éco-gardes recrutés dans le cadre du dispositif emplois-jeunes.

Ce long travail, qui ne sera achevé que dans une vingtaine d'années, mobilise différents services : environnement, urbanisme, habitat, culture, tourisme...

L'espace public urbain : inventer des alternatives à la rue piétonne

La qualité des espaces publics (rues, jardins publics, places...), lieux ouverts par excellence, dépend de la conjonction de plusieurs facteurs : valeur paysagère du site, cheminements d'usage, liaisons déterminantes, gestion des circulations, diversité du patrimoine bâti, qualité architecturale des constructions environnantes, entretien, mobilier approprié, pavage, signalétique, ligne chromatique ; et surtout attention de tous les intervenants pour que ces lieux puissent devenir des espaces de dialogue et de rencontre.

Pour que l'espace public soit véritablement, après négociation, un espace partagé, il faut prendre en compte plusieurs éléments déterminants : la délimitation entre espace public et privé, la clarification des responsabilités de chaque propriétaire, la redistribution de l'espace public réservé aux déplacements entre piétons, rollers, véhicules particuliers et transports collectifs. Ce partage n'est pas simple et les voies piétonnes en sont une illustration. Après quelques années d'engouement, leur bilan est mitigé. Les raisons en sont multiples :

- conception des voies : l'appropriation de l'espace est différente selon que les rues se succèdent ou se croisent ;
- type de voies dédiées à une activité commerciale démembrée : multiplication des terrasses restreignant l'espace public, installation de boutiques identiques quelles que soient les villes, appartements au-dessus des commerces de moins en moins habités, et qui se dégradent ;
- modifications sociologiques : l'augmentation du prix de l'immobilier, souvent liée à certaines opérations de réhabilitation, a provoqué le départ de familles des classes populaires des centres-villes.

La gestion délicate et nécessaire de l'espace public urbain ne se résume pas à la question, en partie dépassée, des voies piétonnes. Les décideurs s'interrogent sur les techniques de maîtrise de la circulation automobile, qui passent notamment par un meilleur partage de la voirie publique entre l'automobile et les autres usages, en essayant de trouver des solutions qui permettent d'inverser les choix des citoyens : limitation de l'espace dévolu à l'automobile (stationnement notamment), mise en place de parkings-relais en périphérie, création de rues « bus-piétons-vélos », accroissement de l'offre de

2 - Voir le chapitre « Les risques naturels ».

transports en commun, tarifs préférentiels ou gratuité de ces transports (Châteauroux), choix du tramway, feux tricolores avantageant les piétons (Montbéliard), etc. La voirie n'est pas seule concernée. Il s'agit parfois d'interventions plus globales comme à La Plaine-Saint-Denis en région parisienne, où huit cents hectares d'anciens espaces industriels ont été requalifiés : re-création d'un réseau de voies, travail sur la trame urbaine et plantation d'arbres placés de façon dispersée.

Les gestionnaires des villes ont à réfléchir sur de nombreux plans : articuler différents espaces sans privilégier les zones centrales, réhabiliter des lieux emblématiques (places), mieux intégrer l'habitat à son environnement, promouvoir la qualité architecturale, pallier les carences en équipements publics, promouvoir une animation qui tienne compte de la diversité des habitants, enfin, sécuriser les espaces publics, notamment par un travail de médiation.

Les activités commerciales : réduire la dichotomie centre - périphérie

Le commerce, activité de service, joue un rôle prépondérant dans la centralité urbaine, qu'il soit sédentaire ou non. Depuis deux décennies, le commerce en centre-ville périclète en raison du développement du commerce de périphérie, avec pour conséquence une moindre animation des centres-villes, voire la multiplication de friches commerciales. Mais des aides versées par le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) peuvent aider à conserver ou à renforcer le tissu commercial de proximité.

Les supermarchés (environ 8 000) et les hypermarchés (1 155 au 1^{er} janvier 2000, avec une surface de vente supérieure à 2 500 m²) sont majoritairement implantés dans les pôles urbains. Depuis environ cinq ans, les centres commerciaux, constitués de plus de vingt boutiques et au nombre de 600 en 2000, ont tendance à revenir dans les centres-villes.

Des schémas de développement commercial, prévus dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, serviront à identifier les enjeux, en fonction de l'attente des populations et de l'équilibre souhaité entre les différentes formes de distribution. D'autres outils, parmi lesquels le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), élément important des plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohé-

rence territoriale, font de la sauvegarde de la diversité commerciale un axe d'action. C'est la première fois que le commerce est pleinement reconnu dans les documents d'urbanisme.

Eloigner l'industrie des centres-villes ?

Comme le commerce, l'industrie fait partie du tissu économique des villes. Certaines d'entre elles ont axé leur développement sur la présence de mono-industrie (comme Sochaux), d'autres se sont davantage orientées vers la diversification. Une des interrogations actuelles tient à la présence, dans un tissu urbain dense, d'industries qui génèrent des activités polluantes et sont potentiellement porteuses de risques graves. L'explosion de l'usine chimique de Toulouse pose le problème des villes sinistrables, puis éventuellement sinistrées, dont l'urbanisation mal maîtrisée finit par absorber des zones qui auraient dû rester inhabitées [3]. Cette situation, aux coûts psychologique et financier importants, doit faire réfléchir sur les responsabilités individuelles et collectives, et il est impératif que la prévention et la gestion des risques soient plus intégrées que par le passé.

Des villes tentent de concilier activités industrielles et qualité de vie. La communauté urbaine de Dunkerque par exemple, a mis en place, pour la zone portuaire, un schéma d'environnement industriel, avec des cahiers des charges en matière de protection de l'environnement, qui stipulent qu'aucune entreprise ne peut prendre des dispositions susceptibles de mettre en cause l'environnement urbain existant.

La qualité de vie

Le but de toute politique d'environnement et d'urbanisme est d'améliorer la qualité de vie en milieu urbain, élément important de la santé et du confort des citoyens.

Des espaces verts à diversifier

Le besoin d'espaces verts traverse tout le corps social. Alors même que Marc Sauvez, dans son rapport sur *La ville et l'enjeu du développement durable*, souligne la contradiction « entre une demande de voiries responsables de la dilution urbaine et l'accès à des espaces verts que cette dilution consomme », ce besoin s'accroît.

3 - Voir le chapitre « Les risques technologiques ».

Les collectivités locales l'ont compris et prennent soin de leur patrimoine végétalisé, même si celui-ci reste relativement stable en superficie : à Dijon et Grenoble, entre 1996 et 2000, l'augmentation a été respectivement de quatre et sept hectares, à Bourges elle est de deux à trois hectares par an. Les services des espaces verts se sont étoffés depuis quelques années en recrutant de nombreux jardiniers, techniciens et ingénieurs, ce qui entraîne une meilleure gestion à moyen et long terme.

Plusieurs grandes villes (Rennes, Montpellier, Angers) ont élaboré une gestion différenciée qui tient compte des caractéristiques géographiques et écologiques de ces espaces, et qui anticipe sur la fréquentation et l'évolution. Les choix diffèrent selon la structure, la nature ou la vocation des espaces verts : végétaux, tonte, élagage, fréquence de nettoyage, gestion des apports d'eau en fonction d'indices d'évapotranspiration, utilisation de produits phytosanitaires qui peuvent présenter un risque pour l'environnement et la santé humaine.

La ville de Rennes, par exemple, a considéré dès le début des années quatre-vingts que tous les espaces verts ne gagnaient pas à être entretenus sur le modèle du parc de prestige. Les 778 ha d'espaces verts que compte la ville en 2000 connaissent des modes d'intervention adaptés : enherbement ou, pour certains espaces, substitution de désherbants thermiques aux désherbants chimiques, pour réduire la pollution des eaux de surface. Selon la ville, le coût global d'achat des désherbants pour les espaces verts, tous usages confondus, a été de l'ordre de 12 200 euros en 1996. En 1991, le patrimoine vert de 730 ha a demandé pour le désherbage 644 kg de matières actives ; mais en 1999, seulement 376 kg pour un patrimoine de 780 ha.

De plus en plus de villes font de la communication autour de leur politique Espaces verts : journées portes ouvertes des serres municipales ou conseils aux particuliers dans les bulletins d'informations communales ou des numéros verts. Nantes, Épinal, Bron ont aussi aménagé des jardins scolaires pour la découverte des plantes par les enfants de maternelle et primaire. Enfin, de nombreuses villes participent aux divers concours nationaux (grands prix des Villes fleuries, label Quatre fleurs...) organisés sous l'égide du secrétariat d'État au Tourisme.

Les jardins familiaux : un bon instrument de réinsertion sociale

L'espace vert peut être aussi le support d'une nouvelle forme de sociabilité. Ainsi, certaines communes ont décidé de créer, selon l'opportunité foncière, des jardins familiaux. Les jardins ouvriers datent de la fin du XIX^e siècle. Ils permettaient aux ouvriers de compléter leur nourriture et de ne pas oublier leurs origines terriennes, tout en se détendant. En 1946, il en restait environ 700 000, mais ils disparurent progressivement lors des opérations immobilières menées dans le cadre de la Reconstruction et pendant les Trente glorieuses. Actuellement, les jardins familiaux sont implantés au cœur des cités, au pied des immeubles ou en proche périphérie. Initiées par des élus locaux qui répondent à une demande croissante, ces opérations s'apparentent à de l'aménagement. Architectes et paysagistes peuvent intervenir selon un cahier des charges rédigé avec la population, pour que les jardins soient qualitativement bien intégrés (modèles d'abris et de clôtures, systèmes d'alimentation en eau pour l'arrosage). L'État et les collectivités territoriales subventionnent ces opérations. Ces parcelles d'environ 200 m² ont un coût unitaire de 3 049 à 3 811 euros, hors foncier et sont recherchées par les habitants [4]. Les jardins familiaux sont sous statut associatif. Une parcelle de terre faisant partie d'un ensemble est mise à disposition sous certaines conditions (redevance minimale, obligation de respecter le règlement, vente des produits du jardin prohibée, etc.). L'existence des jardins familiaux est cependant inégale selon les régions : faible en Auvergne, elle est forte en Île-de-France, dans le Nord-Pas-de-Calais, en Alsace, en Lorraine ou en Rhône-Alpes, c'est-à-dire dans les régions ayant une importante tradition industrielle, et donc ouvrière. Outre leur rôle social de lieux d'échanges, d'insertion, de mixité culturelle, inter-



Jardins au pied de HLM réhabilités - C. Couvert - Graphies

4 - Source : Fédération des jardins familiaux.

générationnelle et de diversification de fonctions des quartiers, la valeur paysagère de ces espaces est recon- nue, notamment en terme de requalification d'espace public interstitiel.

La réhabilitation de l'habitat en marche

Le type d'habitat en milieu urbain traduit une véritable fracture socio-spatiale entre les popula- tions. Communes et bailleurs sociaux ont pris acte de l'existence d'un bâti obsolète et mènent depuis plusieurs années des opérations de réhabilitation à partir d'un diagnostic urbain et social. Celles-ci demandent concertation, temps et écoute, pour que les personnes concernées puissent formuler leurs demandes et être associées au suivi de l'opération. Au-delà d'une réhabilitation matérielle, il s'agit de réhabiliter l'image des résidents et de mobiliser l'énergie et la compétence de professionnels.

De nombreux logements du parc HLM conti- nent d'être mis aux normes d'usage, avec parfois, mais encore trop peu souvent, intégration de la démarche HQE (Haute qualité environnementale) [5]. Toutefois, par rapport à son voisin allemand, la France semble en être encore au tout début d'une démarche environnementale globale et cohérente. À Freiburg-im-Breisgau par exemple, les autorités locales ont mené, avec la compagnie municipale Freiburger Energie und Wasserversorgungs (FEW), une action de planification énergétique urbaine remarquable (utilisation de capteurs ayant une cer- tification de qualité, panneaux photovoltaïques, communication avec les habitants). Seul bémol, les installations solaires ont une faible rentabilité, ce qui exige des incitations financières.

Après l'adoption de la législation concernant la lutte contre les exclusions en date du 29 juillet 1998, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) est venue ren- forcer le droit au logement et la production de loge- ments sociaux. Par l'obligation faite aux communes de plus de 3 500 habitants d'avoir au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire (certaines villes connaissent des taux inférieurs à 10 %), l'État souhai- te accélérer le développement de la mixité sociale. La loi permet désormais à l'Agence nationale pour l'amé- lioration de l'habitat (Anah) de subventionner la trans- formation en logements de locaux qui n'étaient pas initialement destinés à l'habitation. En outre, elle élar- git les missions de l'Anah au financement de travaux d'amélioration du bâti de mauvaise qualité.

Les quartiers : l'échelle adéquate pour mobiliser sur l'environnement

Le quartier ne correspond à aucun espace juri- diquement défini. Pourtant, premier niveau d'inser- tion et de concertation, espace vécu et « ressenti » de première importance, il est de plus en plus considéré comme l'échelle adaptée à nombre de projets urbains. Certains quartiers concentrent les inégalités écologiques et sociales, mais la faible mobilisation des habitants dans les comités de quartier ne permet pas toujours de relayer les pré- occupations environnementales (paysage dégradé, nuisances sonores...). Aussi la reconquête sociale et fonctionnelle de ces quartiers passe-t-elle par la volonté politique d'offrir un environnement urbain de qualité, en agissant notamment sur les espaces publics.

Le nécessaire recul de la voiture comme mode de transport urbain

Assurant les échanges, les transports ont une importance primordiale dans l'organisation urbaine, que ce soit à l'échelle du quartier ou à celle de la ville elle-même. La politique des transports implique la multimodalité (choix entre plusieurs modes de déplacement), l'intermodalité (complémentarité entre ces différents modes), et doit donc être mise en synergie avec les politiques d'urbanisme et d'environnement.

Aussi la problématique des déplacements se pose-t-elle en différents termes : systèmes de trans- port, accessibilité, distances, espaces consommés par les différents modes de transport, choix des infrastructures (coût, entretien, aménagement des carrefours, priorité aux feux, régulation du trafic, etc.). Leurs conséquences environnementales, comme la coupure du tissu urbain ou l'immobilisa- tion de l'espace public par un bien privé (station- nement), sont souvent dénoncées par les associa- tions, tandis que la croissance de la place de l'auto- mobile continue.

L'interface entre l'offre urbaine et périurbaine est essentielle, lorsque l'on sait que l'extension des villes dans un rayon de cinquante kilomètres rend difficile l'offre de transports collectifs. Elle explique en grande partie l'augmentation de la mobilité et de sa composante automobile, et par voie de consé- quence de la pollution de l'air [6].

5 - Voir le chapitre « La construction ».

6 - Voir le chapitre « L'Air ».

Les collectivités territoriales souhaitent développer les transports en commun. Outre les chiffres concernant les émissions comparées des différents modes de transport, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie votée fin 1996 les y incitent. Selon une étude de l'Ademe de 1998, un utilisateur de voiture ou de deux-roues engendre l'émission de 6,6 fois plus de CO₂, 92 fois plus de CO et 85 fois plus d'hydrocarbures imbrûlés au kilomètre parcouru, que s'il emprunte les transports publics.

Dans cette logique, l'aube de l'an 2000 a vu la création de nouvelles lignes de tramway à Lyon, Nancy, Orléans, Montpellier, Strasbourg et Nantes. En 2001, on compte 214 kilomètres de lignes de tramway en France [iii.05]. Ce mode de transport en site propre implique des choix de tracé et de technologie pertinents, et doit être associé à une restructuration des réseaux de bus. Toutefois, le tramway n'entraîne pas forcément une baisse importante de la part de l'automobile dans les déplacements (seulement 2 % à 3 % à Nantes). Cela peut s'expliquer par la « dé-densification » de la ville, ainsi que par la multiplication des trajets périphériques et l'accès à la mobilité d'une plus grande part de la population. Le développement du tramway n'est pas suffisant. Il



Grenoble - C. Couvert - Graphies

faut mettre en place des transports publics entre périphéries et restreindre l'usage de la voiture.

Le palmarès 2000 des grandes villes françaises, réalisé par *La Vie du Rail*, consacre les vingt villes les plus performantes en matière de transports urbains, en fonction de différents critères tels que la fréquentation, les investissements, la politique tarifaire, les sites propres, l'accessibilité, etc. Les cinq premières villes sont Strasbourg, Grenoble, Lyon, Nantes et Marseille.

Quant au vélo, il représente une faible part des déplacements : moins de 5 % dans les agglomérations, sauf à Strasbourg qui mène depuis longtemps une politique de mobilité urbaine sensible à l'environnement. De nombreuses villes ont une politique volontariste dans ce domaine : elles aménagent et sécurisent des itinéraires menant à des points centraux de leur territoire, elles créent des schémas cyclables avec parcs de stationnement. Neuf villes ont un réseau cyclable supérieur à cent kilomètres. Des communes ont modifié leur plan d'occupation des sols pour que les nouvelles constructions comportent des locaux à vélos.

Les nouvelles lignes de tramway en 2000 et les projets de lignes

Inauguration de nouvelles lignes de tramway en 2000.

Villes	Lignes	Début travaux	Mise en service	Longueur (km)	Investissement (en millions d'euros)
Lyon	Lignes 1 et 2	1998	Décembre 2000	18,7	350,63
Montpellier	Ligne 1	Août 1997	Juillet 2000	15,2	347,58
Nancy	Ligne 1 TVR*	Août 1999	Janvier 2001	11	149,4
Nantes	Ligne 3 1 ^{re} phase	1998	Septembre 2000	4,1	88,12
	Extension ligne 1			5,3	66,16
Orléans	Ligne 1	Juillet 1998	Octobre 2000	18	285,54
Strasbourg	Lignes B et C	Juillet 1998	Septembre 2000	12,6	281,42
Total				85	1 568,85

*TVR : tramway sur pneus.

Source : Groupement des autorités responsables de transport (GART).

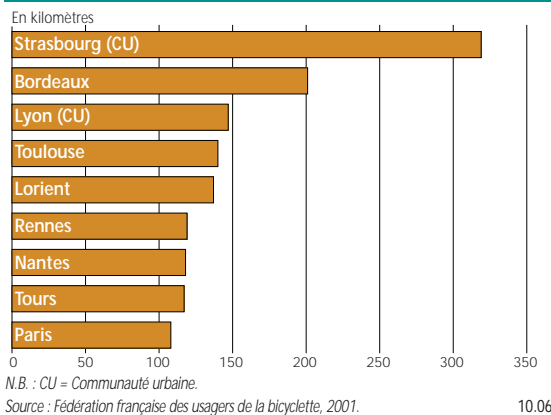
Projets de lignes de tramway.

Villes	Nombre de lignes	Date de mise en service
Bordeaux	3	Août 2003
Caen	1	Septembre 2002
Clermont-Ferrand	1	2005
Grenoble	1	2005
Le Mans	1	2006
Lyon	Extension d'une ligne	Fin 2003
Marseille	Extension d'une ligne + création d'une ligne	2006
Montpellier	1	2006
Mulhouse	2	2005/2007
Nancy	2 (sous réserve)	
Nantes	Extension d'1 ligne	2004
Nice	1	2006
Orléans	1 (sous réserve)	
Saint-Étienne	1	2005/2006
Strasbourg	Extension de deux lignes + création d'une ligne	
Valenciennes	1	2005
Toulon	1 (sous réserve)	2008/2010

Source : Union des Transports publics, in "Transport public", octobre 2001, pp.12-23.

10.05

Le palmarès des villes cyclables



À Strasbourg, une association récupère de vieux cycles remis en état par des emplois-jeunes et loués aux étudiants ; la communauté urbaine a un budget d'aménagement cyclable d'environ 2,3 millions d'euros. Le Club des villes cyclables, créé en 1989 par sept villes pionnières, estime possible d'atteindre 15 % de déplacements urbains faits à vélo [11].06].

Les réponses

La propreté : un coût croissant, mais des résultats visibles

La propreté urbaine implique fortement les usagers et les services municipaux. Le nettoyage des rues et trottoirs, l'effacement des graffiti et la suppression de l'affichage sauvage, l'entretien du mobilier urbain, l'évacuation des dépôts irréguliers, le nettoyage de la voirie après chaque marché ou l'entretien des plages dans les villes côtières requièrent l'élaboration de plans de propreté, notamment dans les grandes villes.

Les services communaux sont aussi sollicités pour lutter contre les déjections canines. À Paris, le coût annuel du nettoyage des seize tonnes journalières émises par les 200 000 chiens de la capitale s'élève, selon la ville de Paris, à plus de dix millions d'euros. Celle-ci semble vouloir abandonner les 140 « moto-crottes » qui ne ramassent que 20 % des déjections et coûtent 5,33 millions d'euros, soit le prix de quatre crèches, pour s'orienter vers une obligation de ramassage, en application des dispositions du règlement sanitaire du département de Paris.

Vers une amélioration des performances de l'assainissement

L'assainissement est primordial dans la ville, compte tenu du rôle qu'il joue pour limiter la pollution des rivières et nappes souterraines. Mais il est onéreux, à cause des dépenses d'investissement liées à la construction et à l'entretien des réseaux. L'évacuation des eaux pluviales (pour éviter la submersion des zones urbanisées) et l'épuration des eaux usées domestiques font partie des compétences communales. La France possède 180 000 kilomètres de canalisations d'eaux usées [7] répartis en 16 000 réseaux de collecte, dont 10 500 dans des communes de moins de 1 000 habitants [8].

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992, reprenant les principes de la directive européenne du 21 mai 1991, relative aux « eaux urbaines résiduaires », prévoit la réalisation d'un zonage d'ici à 2005. Celui-ci doit délimiter les parties du territoire communal à raccorder au réseau collectif, et celles qui relèvent de l'assainissement autonome. Ainsi, dans toutes les communes de plus de 2 000 habitants, les eaux usées devront être traitées dans les stations d'épuration qui sont au nombre de 12 000 environ. Mais la multiplication ou l'extension des stations aura pour conséquence l'augmentation des volumes des boues produits par ces équipements [9].

Une sensibilisation accrue à la gestion des déchets

La ville, en tant que productrice de déchets, est confrontée au problème de leur élimination. La gestion des déchets n'est pas uniforme, et varie en fonction de divers paramètres : densité de population, activités humaines, typologie des déchets, importance du gisement des fermentescibles... Aussi, selon les spécificités locales, chaque ville ou regroupement, souvent en partenariat avec des organismes comme Éco-Emballages ou Adelphe, a une stratégie de valorisation (production énergétique par incinération, recyclage ou compostage), qui induit des choix techniques. Des villes adoptent le tri sélectif à la source (collecte en porte-à-porte), et/ou la collecte sélective en points d'apport volontaire. Elles peuvent aussi créer des déchetteries, forme la plus centralisée de l'apport volontaire, et qui permet d'améliorer le taux de valorisation.

7 - Source : Centre d'information sur l'eau.

8 - Source : enquête Ifen-Scees-agences de l'Eau, 1998.

9 - Voir le chapitre « Le sol ».

Selon une enquête de l'Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif), le nombre de déchetteries a presque doublé en Île-de-France entre 1995 et 1999, passant de 54 à 89. Elles sont aussi mieux insérées dans le tissu urbain où il est plus ou moins possible de développer des déchetteries : densité de population, forte pression foncière, superficie de telles installations (environ 2 000 m²) et coût variant de 150 à 280 milliers d'euros en fonction de différents paramètres.

Le cas de la communauté urbaine de Lyon est exemplaire. Regroupant cinquante-cinq communes, elle a été désignée dès 1993 comme site pilote d'Éco-Emballages pour la collecte sélective des déchets. En 1998, ce type de collecte était à la disposition de 300 000 habitants dans quatorze communes du Grand Lyon. En 2001, tout le territoire est concerné. Outre le recyclage, des ordures ménagères sont incinérées dans deux usines qui produisent 60 000 tonnes équivalent-pétrole : elles assurent ainsi le chauffage de logements et la fabrication d'électricité.

Parallèlement aux politiques sectorielles qui conservent leur légitimité, d'autres politiques de plus en plus transverses alimentent la réflexion et l'action des services des collectivités territoriales, comme ceux de l'État, en matière d'environnement urbain. Il existe de nombreux outils de contractualisation et de planification, avec des objectifs affichés de cohérence urbaine et de cohésion sociale, économique et environnementale.

De nouveaux outils de planification urbaine et aménagement du territoire

L'État a voulu rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace pour lutter contre l'étalement urbain et la ségrégation socio-spatiale. Il fallait pour cela une meilleure articulation entre les dispositifs de planification et d'urbanisme et une plus grande concertation, ce qui a conduit le législateur à intervenir. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) promulguée le 13 décembre 2000 fait évoluer de manière significative les documents d'urbanisme. Elle a pour but de déterminer les conditions qui permettent d'assurer la mise en œuvre de trois principes directeurs :

- l'équilibre entre le développement urbain et celui de l'espace rural, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, ainsi que la protection des espaces naturels et des paysages ;

- la diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale : éviter la constitution de zones monofonctionnelles, équilibrer l'emploi et l'habitat, offrir une plus grande variété de logements sociaux ou non ;
- le respect de l'environnement : veiller à l'utilisation économe de l'espace et à la sauvegarde du patrimoine naturel et bâti, maîtriser l'expansion urbaine et la circulation automobile, prendre en compte les risques de toute nature.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Anciennement appelés plans d'occupation des sols, ces documents réglementaires qui fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol ont vocation à devenir des outils mieux adaptés aux politiques urbaines. Ces documents s'étendent désormais à l'ensemble du territoire communal et sont plus globaux et prospectifs. Ils se voient reconnaître davantage de souplesse et la concertation y joue un plus grand rôle. Les PLU devront présenter « *le projet d'aménagement et de développement durable retenu qui peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de ville, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde et la diversité commerciale des quartiers, et, le cas échéant, le renouvellement urbain* ».

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)

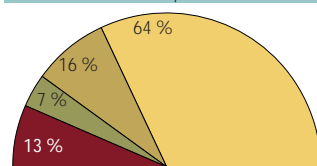
Les SCOT remplacent les schémas directeurs. Outre un caractère prospectif sur dix ans, ils doivent repenser l'organisation de l'espace en définissant un projet global, qui fédère les politiques publiques en matière d'environnement, d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises. Ils seront soumis à enquête publique.

Les documents d'urbanisme, notamment les SCOT et les PLU, doivent permettre une maîtrise des différents modes de déplacement en prêtant une attention particulière à la circulation automobile. Les SCOT doivent en particulier « *favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs* », assurer une diversité des fonctions urbaines et une politique de stationnement cohérente avec ces objectifs.

L'état d'avancement des PDU

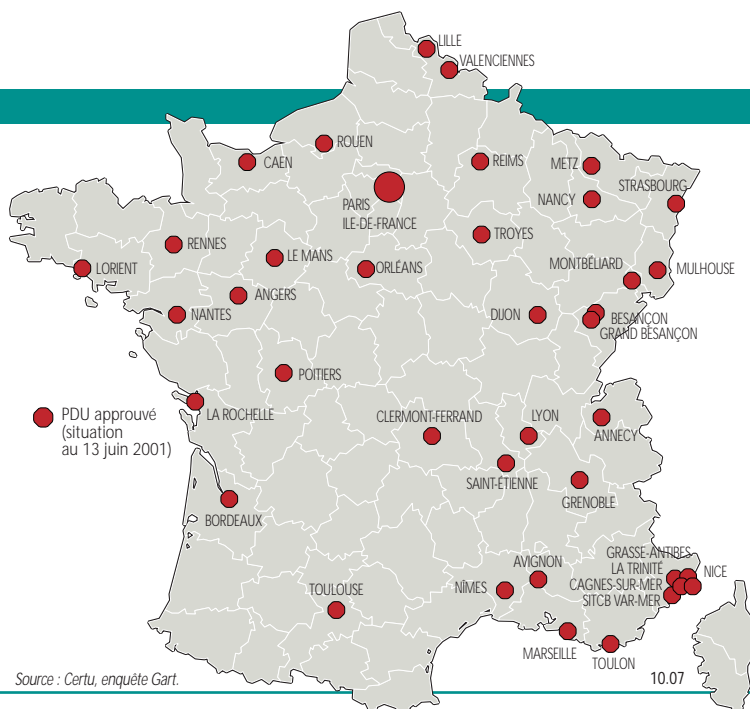
Étapes	Agglomérations
Pré-diagnostic	2
Diagnostic	7
Élaboration de scénarios	3
Choix du scénario	2
Élaboration du projet	11
Consultation des personnes publiques	6
Enquête publique	0
Approbation	39
TOTAL	70

Grandes phases



■ Diagnostic
 ■ Scénarios
 ■ Élaboration du projet
 ■ Concertation approbation

Source : Groupement des autorités responsables de transport (enquête au 13 juin 2001).



Les plans de déplacements urbains (PDU), pour réduire la pollution atmosphérique

Créés par la loi d'orientation des transports intérieurs en 1982, ces plans d'actions sont destinés à remédier à la congestion du trafic automobile et à réduire la pollution atmosphérique. Leur contenu a été défini par la loi codifiée du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et renforcé et élargi par la loi SRU qui affirme l'articulation entre urbanisme et déplacements.

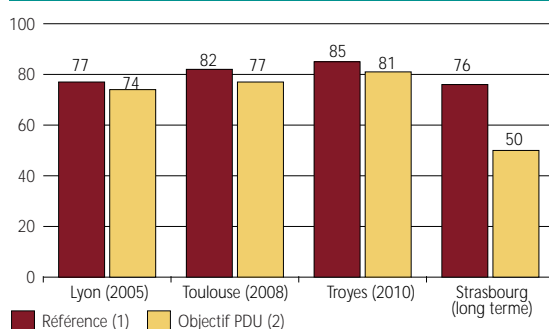
Selon cette dernière, l'amélioration de la sécurité des déplacements passe par un partage modal équilibré de la voirie entre chaque catégorie d'usagers. Cinquante-huit agglomérations de plus de 100 000 habitants ont l'obligation de mettre en place un PDU : 70 PDU sont donc obligatoires, puisqu'une agglomération peut recouvrir plusieurs périmètres de transports urbains. En 2001, une quarantaine d'agglomérations sont dotées d'un PDU approuvé. Une vingtaine de villes moyennes ont, par ailleurs, sans obligation légale, engagé une procédure d'élaboration d'un PDU [III.07].

Depuis la création des communautés d'agglomération, le nombre d'autorités organisatrices de transport a été, dans certains cas, réduit. Il conviendra toutefois de voir, dans quelle mesure, il pourrait être nécessaire de mettre en place, au niveau départemental, un syndicat mixte de coordination des transports.

La loi assigne aux PDU une diminution de la circulation automobile. Or seul le PDU d'Île-de-France vise une baisse des distances parcourues en voiture

de 3 % d'ici 2005. Les autres se fondent sur une baisse de l'usage de la voiture de quelques points sur dix ans, ce qui n'implique pas nécessairement une diminution de la circulation automobile, du fait de l'augmentation de la population et de l'allongement des trajets [III.08]. Toutefois, les objectifs des collectivités sont volontaristes, puisqu'ils portent sur une inflexion des tendances à l'œuvre depuis plusieurs années, l'usage de la voiture n'ayant cessé de croître dans la plupart des villes. Seules les agglomérations qui ont eu des politiques globales et cohérentes dans la durée, comme Grenoble, Nantes et Strasbourg, sont parvenues à contenir ces évolutions. La mise

PDU : baisse annoncée de l'usage de la voiture*



* Part de marché de la voiture dans les déplacements mécanisés (deux-roues, voitures, transports en commun).

N.B. : Lire : À Lyon, lors de la dernière enquête, 77 déplacements en voiture, le PDU se fixe pour 2005 l'objectif de 74 déplacements en voiture.

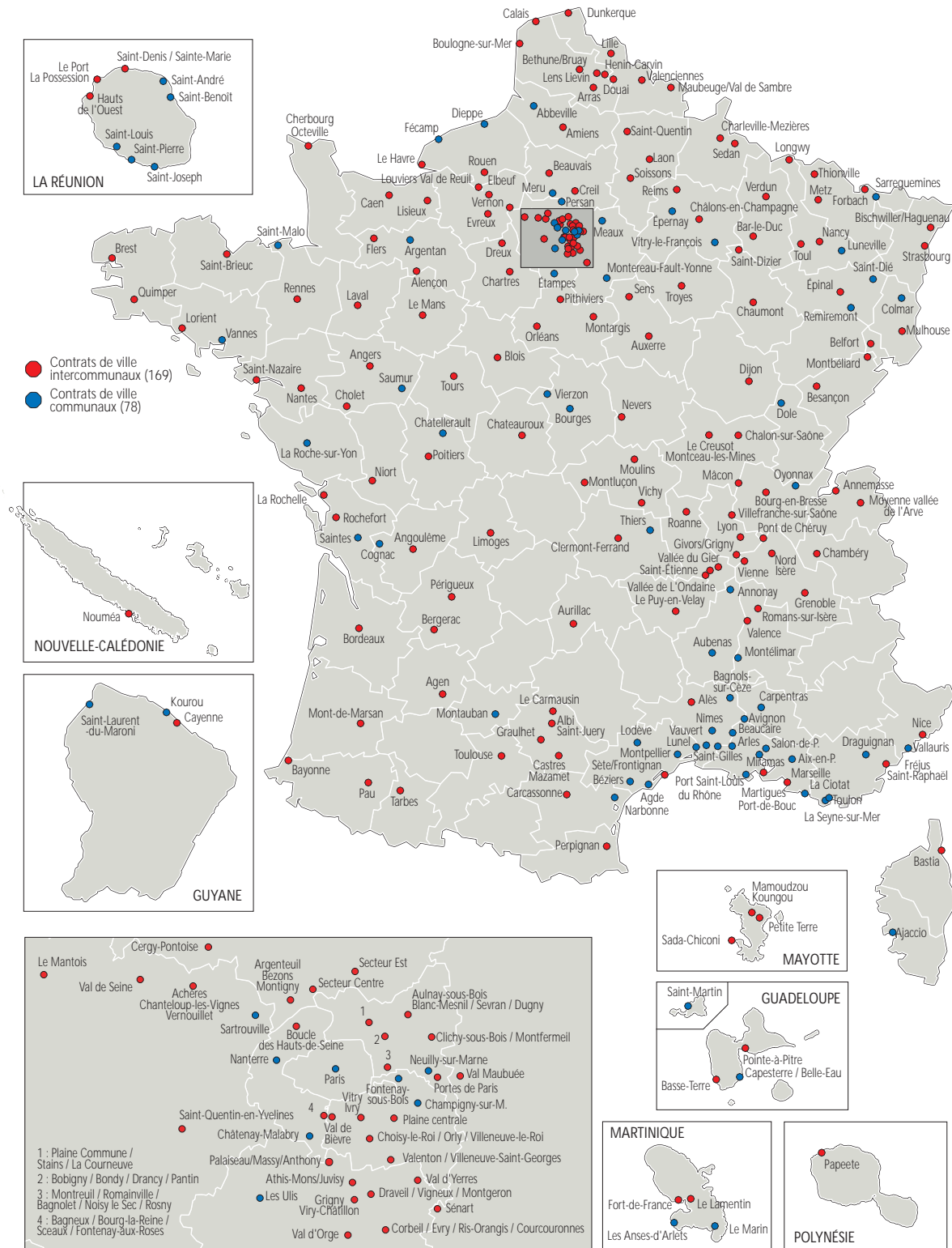
(1) Référence : dernière enquête effectuée.

(2) Objectif PDU : objectif politique de diminution de la part de marché de la voiture.

Source : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, (CERTU), 2001.

10.08

Les contrats de ville du XII^e plan



Source : délégation interministérielle à la Ville, centre de Ressources - Coordination territoriale, mai 2001.

10.09

en œuvre des PDU est donc essentielle pour atteindre de tels objectifs.

Mais peu de PDU évaluent l'impact environnemental des mesures qu'ils proposent. Quelques PDU montrent que, si les déplacements en voiture continuent à être plus nombreux et plus longs, les améliorations techniques apportées aux véhicules ne suffiront pas à moyen et long terme à empêcher l'augmentation des émissions polluantes. Quant à la consommation d'énergie et à la production de gaz à effet de serre (CO²), les PDU prévoient une hausse des émissions, liée à l'allongement des trajets en raison notamment du développement suburbain.

La contractualisation : une démarche reconnue

Sous des formes variées (chartes, conventions, contrats), la démarche contractuelle entre en force dans tous les registres de la vie socio-administrative et devient une forme de plus en plus reconnue de la mise en œuvre de l'action publique.

C'est le but de la politique de la ville que de tenter d'atténuer les effets de la ségrégation sociale et spatiale : en améliorant par exemple les transports pour désenclaver les cités difficiles ou en diversifiant l'offre de logements pour favoriser la mixité sociale. De nombreux projets s'inscrivent dans des démarches contractuelles entre l'État, les collectivités locales et l'Union européenne.

Mais le financement est le point crucial de la plupart des stratégies. Des bailleurs sociaux peuvent décider, en concertation avec la population, de ne pas réhabiliter mais de réaliser plutôt des opérations de rénovation urbaine en démolissant complètement, puis en reconstruisant des bâtiments (5 502 démolitions en 1999). Une convention signée le 11 octobre 2001 entre différents ministères et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) fixe les interventions du 1 % logement pour les années 2002-2006 : son implication dans la politique de renouvellement urbain est désormais massive (457 millions d'euros par an).

Les contrats de ville

Au nombre de 250, ces contrats sont des dispositifs de politique publique concernant les communes qui veulent s'engager conjointement avec l'État dans la lutte contre l'exclusion et le rétablissement du lien social [III.09]. Composé d'une convention-cadre et de plusieurs conventions thématiques ou

territoriales, le contrat de ville dispose d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale et d'un comité de pilotage, qui permet la mise en œuvre d'actions comme les Grands Projets de ville (GPV) ou les Opérations de renouvellement urbain (ORU).

Les GPV, au nombre de cinquante en France métropolitaine [III.10], font partie d'une politique nationale de renouvellement urbain prévue au XII^e plan en direction des territoires en grande difficulté, et arrêtée par le comité interministériel des Villes du 14 décembre 1999. Ils visent, dans l'optique du redéploiement de la ville sur elle-même, à la restructuration urbaine de quartiers en voie de relégation.

Les trente ORU [III.10], avec les mêmes objectifs, concernent des territoires plus petits. Outre la volonté politique indispensable, le renouvellement urbain doit aller de pair avec l'aménagement du territoire, le développement social et économique et l'amélioration de l'environnement. Si chacun s'accorde à dire que le bâti n'est pas seul responsable du mal-vivre qui règne dans les quartiers, l'amélioration des conditions de vie des habitants et la revalorisation de l'image de quartiers trop souvent stigmatisés sont un préalable indispensable à leur bonne insertion dans l'agglomération. Cette amélioration passe par la requalification des espaces extérieurs, par des interventions sur le foncier, les réseaux et la voirie, par la lutte contre le bruit et, enfin, par la maîtrise de l'énergie.

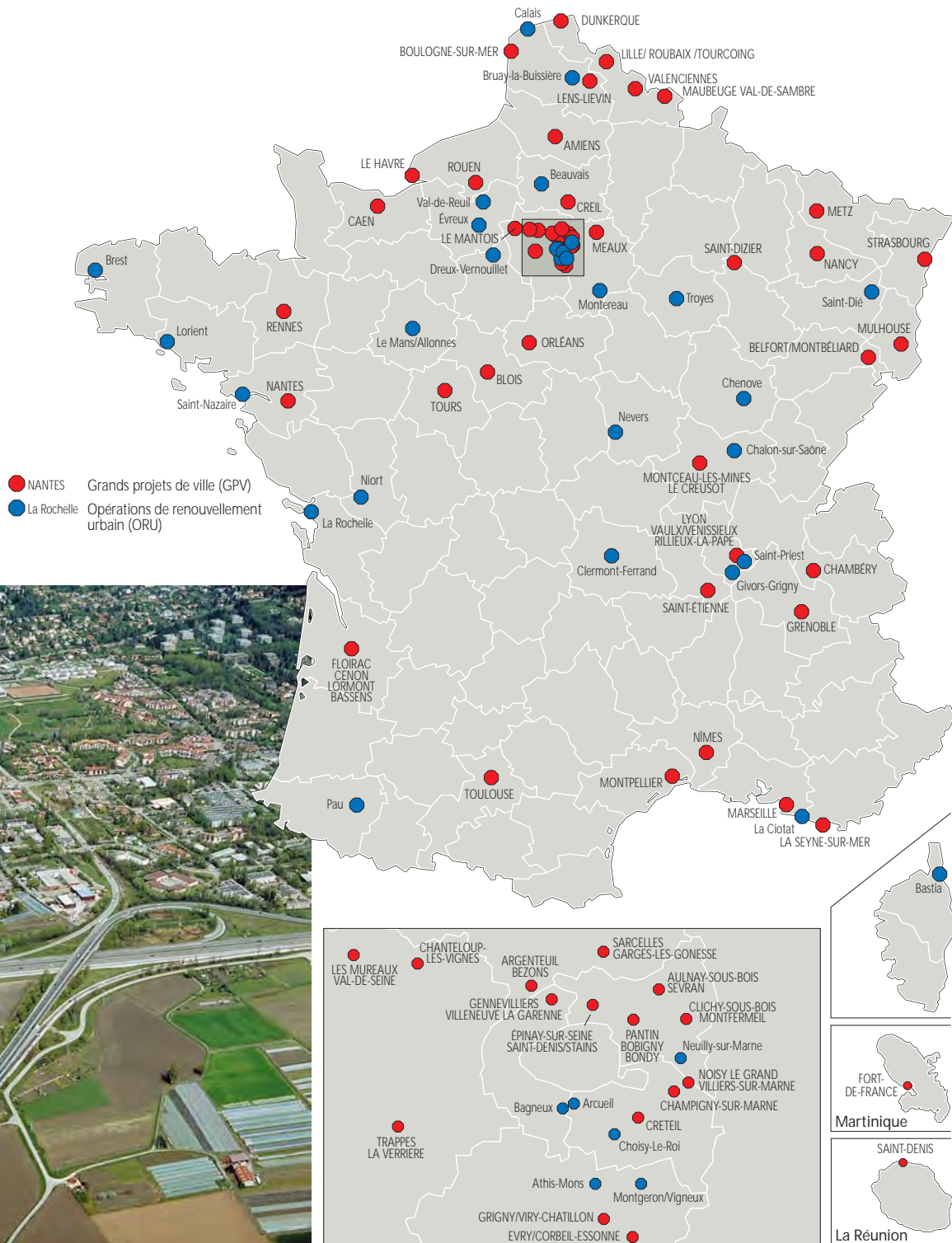
Euroméditerranée : une opération d'intérêt national

L'opération Euroméditerranée, lancée en 1995 à Marseille pour participer à la relance économique de la ville, est conduite par un établissement public de l'État en partenariat avec les collectivités locales : communauté urbaine Marseille Provence Métropole, département des Bouches-du-Rhône, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ville de Marseille.

Dans le cadre de conventions avec les partenaires publics, les objectifs se traduisent par des actions d'aménagement : réalisation de zones d'aménagement concerté, réhabilitation du parc privé dégradé, résorption de l'habitat insalubre, reconversion de friches industrielles et portuaires en zones d'activités tertiaires.

Le projet, qui concerne 310 hectares et s'étendra sur dix à quinze ans, prévoit aussi la mise en valeur d'éléments du patrimoine et la requalification des espaces publics, en particulier la réalisation d'un certain nombre d'axes plantés.

Le renouvellement urbain



Banlieue grenobloise - C. Couvert - Graphies

Source : délégation interministérielle à la Ville, mai 2000.

10.10

Le programme Urban II

Le programme d'initiative communautaire (PIC) Urban 2^e génération (2000-2006) a vocation à développer des projets innovants en matière économique, sociale et environnementale dans des villes et quartiers en crise.

Neuf sites sont éligibles à Urban II : Bastia, Bordeaux - Cenon - Floirac, Clichy - Montfermeil, Grenoble, Strasbourg, Le Havre, le Mantois, Grigny - Viry - Châtillon et Val-de-Seine. Il s'agit d'une procédure rigoureuse : dans le choix des villes proposé par le gouvernement français, selon les critères de la Commission européenne qui le valide et attribue globalement 102 millions d'euros de subventions ; mais aussi dans l'identification des objectifs, des mesures et du calendrier.

Par exemple, le PIC Urban de la communauté d'agglomération de Grenoble est intercommunal. Il privilégie le développement des modes de circulation doux et prend en compte la dimension paysagère dans le cadre de la restructuration d'équipements publics. L'aménagement des rives du Drac et la réalisation de franges vertes autour des grandes infrastructures complètent ce programme.

Les chartes de pays et les contrats d'agglomération

L'intercommunalité devrait, dans les prochaines années, devenir l'approche institutionnelle privilégiée d'une politique d'aménagement et de développement territorial profondément renouvelée. La convergence de textes législatifs, relatifs au développement durable des territoires, montre la volonté de faire coexister des échelles territoriales traditionnelles avec d'autres échelles nouvelles et variées. D'un côté, les pays, à l'échelle d'un bassin d'emploi, visent le renforcement des solidarités entre les pôles urbains et les milieux ruraux ; de l'autre, les agglomérations deviennent déterminantes en matière de développement local. La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet), consacre ces deux entités en tant que territoires de projet aptes à jouer la coopération et la complémentarité.

En vertu de l'article 26 de cette loi, le projet d'agglomération « détermine d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de

l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21", qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ».

Agendas 21 locaux : une inscription affichée dans le processus du développement durable

Dans le sillage de la charte d'Aalborg de 1994 (charte des villes européennes pour la durabilité) et de la conférence de Lisbonne de 1996 qui engage les villes à « se préparer au processus d'agenda 21 local », les collectivités des différents pays peuvent, si elles en expriment la volonté politique, élaborer un agenda 21 local.

Celui-ci implique un diagnostic et des objectifs stratégiques qui débouchent sur un programme d'actions adapté à chaque territoire concerné.

Certaines villes inscrivent leur agenda 21 dans le prolongement d'une charte d'environnement. De plus en plus de collectivités s'investissent dans cette démarche volontaire sans contractualisation avec l'État. Des appels à projets, au niveau du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, portant sur les outils et démarches nécessaires à la réalisation de tels documents, ont permis de sensibiliser les acteurs à la notion de développement durable : 45 porteurs de projets sont lauréats des appels à projets 1998 et 2000 dont le réseau national compte 155 collectivités locales. Mais si les



Saint-Brieuc - C. Couvert - Graphies

dispositifs législatifs récents ont permis de renouveler les états institutionnels et organisationnels, il est trop tôt pour connaître l'importance de l'effet de levier éventuellement attaché à ces politiques.

Pour en savoir plus...

- Blanc N., 2000. *Les animaux et la ville*. Paris, Odile Jacob, 232 p.
- Certu, Ademe, 1999. *Les plans de déplacements urbains : prise en compte de la pollution de l'air, du bruit et de la consommation d'énergie*. Lyon, Certu, 300 p. (coll. *Guide méthodologique*, 3120).
- Comelieu L., Holec N., Piechaud J.P., 2001. *Approche territoriale du développement durable - Repères pour l'Agenda 21 local*. Paris, Association 4D, 136 p.
- Délégation Interministérielle à la Ville, 2000. *50 GPV, les grands projets de ville*. Saint-Denis La Plaine, Les Éditions de la DIV, 263 p. (coll. *Villes*).
- Denizard J.J., 1999. *Les modes de transport des personnes dans les grandes agglomérations*. Paris, Conseil Economique et Social, 191 p.
- Hervé E., 2001. *Le temps des villes*. Paris, Les Éditions de la DIV, 68 p.
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Cedidelp, Association 4D, 2001. *Villes et développement durable : des expériences à échanger*. Paris, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 7 fascicules.
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2001. *La réhabilitation urbaine - Dossier documentaire*. Paris, 337 p.
- Paquot T., Lussaut M., Body-Gendrot S., 2000. *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*. Paris, La Découverte, 442 p.
- Pumain D., Mattei M. F., 2000. *Données urbaines 3*. Paris, Anthropos, 441 p. (coll. *Villes*).
- Sauvez M., 2001. *La ville et l'enjeu du "développement durable"*. Paris, La Documentation Française, 436 p. (coll. *Rapports officiels*).
- Sueur J.P., 1998. *Demain, la ville*, 2 vols. Paris, La Documentation Française, 232 + 390 p.

Sites Internet

- Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (Datar) : www.datar.gouv.fr
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : www.environnement.gouv.fr
Thématique : *développement durable*
- Ministère délégué à la Ville : www.i.ville.gouv.fr
- Fédération nationale des agences d'urbanisme : www.fnau.or
- Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports : www.urbanisme.equipement.gouv.fr

Perspectives

Dans une enquête Ipsos - Le Monde - Le Moniteur réalisée en octobre 2000, les Français interrogés ont répondu que les collectivités territoriales étaient responsables de l'aménagement des villes, loin devant l'État et les associations. La décentralisation s'affirme, avec les pouvoirs accrus des édiles, et la participation des habitants renforcée par le cadre législatif (loi sur la démocratie de proximité).

Mais la forte implication des collectivités et la bonne gestion de leurs actions imposent une évaluation. La sphère publique adhère de plus en plus à cette nécessité. Les textes prévoient l'évaluation des contrats de ville et des politiques régionales de la ville pour la période 2000-2006 (circulaire du ministre délégué à la Ville du 13 novembre 2000), celle de la qualité du service public d'élimination des déchets (décret n° 2000-404 du 11 mai 2000) ou celle des procédures contractuelles (circulaire du Premier ministre du 25 août 2000). La mise en œuvre et le suivi des engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-région 2000-2006, ainsi que les PDU selon la loi de 1996, feront également l'objet d'une évaluation.

Ces évaluations requièrent un travail de préparation intellectuelle (élaboration et analyse des principaux indicateurs) et un investissement financier, mais aussi une détermination politique. Il n'est plus question d'en faire l'économie si les pouvoirs publics souhaitent améliorer l'efficacité des processus de décision sur le plan conceptuel comme sur celui de l'application.

Beaucoup reste à faire pour améliorer la qualité de vie dans la ville, développer les interrelations entre le centre et la périphérie, l'urbain et le rural, ou gérer les conflits d'usage. Mais la remise en cause des logiques qui ont présidé à l'organisation socio-spatiale des villes est progressive. Toutefois, acteurs et utilisateurs de la ville, dans des espaces administrés et un système auto-régulé, disposent désormais de leviers puissants pour agir et se faire entendre. Le niveau d'exigence de l'action publique s'en trouve modifié, avec pour corollaire d'éventuelles sanctions d'une société civile de plus en plus vigilante et présente dans les décisions collectives. ■