



Rapport au Premier ministre

La ville durable, une politique publique à construire

Roland PEYLET

Mai 2014

Ce rapport a été rédigé sous la direction de **Roland Peylet**, conseiller d'État, missionné par lettre du Premier ministre du 9 janvier 2014.

La coordination a été assurée par **Kim Chiusano**, chargée de mission au cabinet de la ministre du logement et de l'égalité des territoires,

avec la contribution de :

- **Anne Charreyron-Perchet**, chargée de mission stratégique « ville durable » au Commissariat général au développement durable (CGDD) – Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,
- **Franck Faucheux**, chef du bureau de l'aménagement opérationnel durable à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) – Ministère du logement et de l'égalité des territoires,
- **Valérie Lasek**, conseillère de la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, pour le du renouvellement urbain et la ville durable,
- **Christian Lévy**, inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) - Ministère du logement et de l'égalité des territoires et ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

et avec la collaboration de **Jean Cueugnet**, **Dominique Dron** et **Michel Lartail**, ingénieurs généraux au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) – Ministère de l'économie et du redressement productif.

Roland Peylet, 66 ans, est président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État depuis 2008.

Ancien élève de l'École polytechnique et de l'école nationale des ponts et chaussées, il intègre en 1981 la direction des équipements et des constructions du ministère de l'Éducation nationale.

En 1988, il rejoint le cabinet de Lionel Jospin, ministre de l'Éducation nationale, jusqu'en 1991, puis, en 1993, il part au ministère de l'Équipement avant d'être nommé DDE (directeur départemental de l'équipement) du Val-d'Oise en 1996.

De 1997 à 1999, il est Conseiller du Premier ministre, Lionel Jospin, pour l'urbanisme, l'équipement, le logement, les transports et la ville. Il rejoint enfin le Conseil d'État fin 1999.

Roland Peylet est membre du comité de règlement des différends et des sanctions de la commission de régulation de l'énergie et de la commission nationale du débat public. Il préside le conseil du patrimoine de la Ville de Paris. Il est, par ailleurs, conseiller municipal au Perreux-sur-Marne (Val-de-Marne).

Sommaire.....	9
Lettre de mission	13
Introduction : la ville durable, une notion qui reste à définir	17
PARTIE I / Un foisonnement d’initiatives	21
I.1. La ville durable : un enjeu devenu stratégique à toutes les échelles de décisions	23
I.1.1. Le développement urbain durable est devenu un enjeu européen et mondial de politique publique	23
I.1.1.A. Le développement urbain durable, un thème majeur des rendez-vous internationaux.....	23
I.1.1.B. La dimension urbaine des programmes européens se renforce.....	25
I.1.1.C. Un enjeu économique autant que diplomatique pour la France	30
I.1.2. En France, la ville durable doit être affirmée comme un objectif.....	35
I.1.2.A. La ville durable comme réponse efficace à la crise	35
I.1.2.B. Un discours politique national à construire pour dépasser des expériences qui demeurent circonscrites.....	36
I.2. Etat des lieux : des réponses françaises pratiques pour la ville durable, non sans obstacles	38
I.2.1. Des actions et des acteurs de l’Etat nombreux mais sans réelle synergie	38
I.2.1.A. Plusieurs actions de dimension internationale	39
I.2.1.B. Plusieurs familles d’actions conjointes avec les territoires.....	44
I.2.1.C. Plusieurs acteurs administratifs ou financiers.....	53
I.2.1.D. Plusieurs organismes techniques.....	56
I.2.2. Un trop grand cloisonnement des organismes de recherche	60
I.2.3. Une appropriation positive du fait urbain par la société civile et les réseaux d’expertise qui restent peu sollicitée par la puissance publique.....	65
I.2.3.A. Des initiatives privées multiples.....	65
I.2.3.B. Des réseaux d’expertise territorialisés, peu coordonnés	67
I.3. Conclusion : Une volonté collective mais brouillonne d’embrasser l’objectif de ville durable.....	70
PARTIE II / Propositions de la mission	73
II.1 Définir une politique publique de la ville durable	75
II.1.1 Un consensus dans le discours, une dispersion dans les actes	75
II.1.1.A. La ville ne peut plus être uniquement le support de politiques sectorielles	75
II.1.1.B. Une expertise balbutiante à fédérer	76
II.1.2. Faire de la ville durable une politique publique à part entière	77
II.1.2.A. Les critères de la politique transversale « ville durable ».....	77
II.1.2.B. La conduite du changement	79

II.1.2.C. Un savoir et un savoir-faire sur le développement urbain durable à concentrer et à diffuser	80
II.1.2.D. Considérer l'innovation comme technique et sociale	81
II.1.3. En définitive, engager une politique publique de la construction partagée de l'espace urbain	83
II.2. Les démonstrateurs, promotion d'une offre intégrée en matière de ville durable.....	84
II.2.1. Les enjeux.....	84
II.2.2. Tentative de définition.....	86
II.2.2.A. Des acceptions différentes du terme « démonstrateur ».....	86
II.2.2.B. Des besoins et des finalités à préciser	87
II.2.2.C. Des premiers enseignements à partir des projets existants.....	89
II.2.3. Les conditions de mise en œuvre des démonstrateurs	91
II.2.3.A. Des conditions à remplir localement.....	91
II.2.3.B. Créer des conditions favorables à l'échelle nationale	92
II.2.4. Une approche progressive vers des sites pilotes de ville durable	98
II.3. L'Institut de la ville durable, bras de levier de la politique publique de la ville durable.....	105
II.3.1. Une structure partenariale d'action, de coordination et de synthèse	105
II.3.1.A. Un moyen de portage partagé de la ville durable.....	105
II.3.1.B. Un outil concourant à l'élaboration de la politique publique de la ville durable	106
II.3.2. Esquisse d'organisation.....	108
II.3.2.A. Une gouvernance partagée, gage de réussite et de pérennité des missions qui seront confiées à l'Institut.....	108
II.3.2.B. L'Institut de la ville durable, réponse au besoin de coordination, de rationalisation et de simplification	110
II.3.3. Une forme juridique découlant des missions et des objectifs.....	113
 Conclusion : Préfigurer, maintenant, l'Institut de la ville durable... 117	
Table des sigles.....	121
Table des illustrations.....	125
Annexes.....	127
Table des matières	145



Le Premier Ministre

0032 / 147 83

Paris, le 9 JAN. 2014

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le Gouvernement souhaite faire de la ville durable le modèle à suivre en matière d'aménagement et d'urbanisme dans la perspective de la transition écologique des territoires et promouvoir sur la scène internationale le savoir-faire en la matière des entreprises et des autres acteurs français.

Des initiatives ont déjà été lancées par différents ministères, par des collectivités territoriales et par des entreprises privées.

L'Etat accompagne ainsi à travers diverses procédures les opérations exemplaires d'aménagement durable menées par des collectivités locales (territoires à énergie positive, écoquartiers, écocités et démonstrateurs de nouvelle génération).

Des outils ont été déployés en 2013 en vue de la labellisation des écoquartiers afin de leur garantir un haut niveau d'ambition et de qualité sur la base d'un référentiel adossé au cadre de référence européen pour la ville durable, le « Reference framework for sustainable cities » (RFSC), développé par la France à l'intention des villes européennes en vue de l'analyse des stratégies de développement urbain.

Par ailleurs, pour permettre aux entreprises françaises, issues de grands groupes comme de PME, de mettre en évidence leur savoir-faire, plusieurs démonstrateurs pourront voir le jour en 2014. En lien étroit avec les collectivités locales concernées, ils permettront de déployer les innovations technologiques liées à la ville durable à une échelle suffisamment large.

Au niveau international, la France porte activement les objectifs de développement territorial, en particulier pour la préparation de l'agenda post 2015. L'Agence française de développement est un des principaux bailleurs de fonds dans le champ urbain. Le Partenariat

M. Roland PEYLET
Conseiller d'Etat
Président adjoint de la section des travaux publics
1 place du Palais Royal
75 001 PARIS

français pour la ville et les territoires, co-présidé par le ministère de l'égalité des territoires et du logement et le ministère des affaires étrangères depuis 2011, fédère une centaine d'organisations actives dans le champ de la coopération urbaine dans les pays en développement.

La France s'est en outre dotée, avec VIVAPOLIS, d'une vitrine dans le domaine de la ville durable permettant aux entreprises de se présenter groupées sur les marchés extérieurs sur lesquels la mutation des quartiers concentrant des populations à faibles ressources ou fragiles et la résorption des bidonvilles constituent des enjeux majeurs tant dans les pays développés que dans les pays en développement. La France dispose à cet égard de l'expérience de dix ans de rénovation urbaine et s'apprête à lancer en 2014 un nouveau programme national de renouvellement urbain.

L'ensemble de ces initiatives gagnera à être plus étroitement coordonné afin :

- de montrer que la ville durable devient réalité en France ;
- de conjuguer les efforts de promotion de l'innovation dans les domaines de la conception urbaine et de la gestion des réseaux urbains, supports de l'économie numérique, des transports, de la fourniture d'énergie, du traitement des eaux usées, de la valorisation des déchets et du développement de filières économiques associées ;
- de valoriser l'offre française à l'exportation, par une mise en valeur des réponses apportées en matière d'innovation technologique et organisationnelle dans le cadre d'une approche intégrée et contextualisée, et de promouvoir le développement urbain durable dans le cadre de la préparation de la Conférence des Nations unies pour les établissements humains (Habitat III).

Les parties prenantes mettent en avant des besoins convergents et attendent de l'Etat qu'il puisse favoriser :

- la capitalisation des résultats et des données ainsi qu'une véritable évaluation des retours d'expérience auxquels manque une évaluation économique (en termes de coûts et de retombées), scientifique (notamment sur les réelles performances énergétiques, de réduction des consommations d'eau et de développement de la biodiversité) et sociétale (en termes de qualité d'usage et de qualité de vie), qui puisse venir nourrir les rapports que la France aura à produire dans le cadre de sa contribution aux engagements européens et internationaux dans la perspective de la Conférence des parties sur le climat en 2015, laquelle fournira une occasion de mettre en valeur les réalisations exemplaires menées sur le territoire français ;

- une gouvernance ouverte permettant à la fois d'organiser l'adéquation entre l'offre, portée par les entreprises, les acteurs professionnels, et les besoins, exprimés par les élus et les habitants, et d'apporter une caution scientifique et sécurisée aux données.

Il convient de fournir à cet effet aux multiples acteurs en présence un interlocuteur unique et un espace partagé de compréhension des enjeux, d'identification des propositions, de formation, d'enrichissement des connaissances sur la ville durable et de retour d'expérience.

C'est pourquoi je vous demande de définir, en liaison avec les ministères concernés, les conditions qui permettraient de mettre en place une telle coordination des initiatives

gouvernementales portant sur la ville durable, en veillant à rationaliser les structures de l'Etat et les financements que celui-ci et ses opérateurs dédiés apportent aux différents projets.

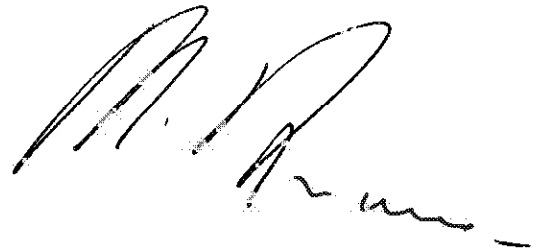
Vous préciserez par ailleurs les contours d'un « Institut de la ville durable » (statut, structure, gouvernance, missions, budget prévisionnel) au sein duquel se trouveraient associées toutes les parties prenantes, à commencer par l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile.

Vous rechercherez enfin les voies et moyens d'expérimenter la constitution d'une offre intégrée de démonstrateur dans un cadre juridique adéquat.

Vous veillerez à bien articuler les démarches nationales et internationales et à agir en cohérence avec d'autres actions conduites par ailleurs, sans les dupliquer. À ce titre, vous vous coordonnerez avec Mme Michèle PAPPALARDO, chargée par la ministre du commerce extérieur de fédérer l'action « Mieux vivre en ville à l'export » qu'elle a engagée.

Vous pourrez vous appuyer sur les services compétents de l'Etat, notamment la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, le commissariat général au développement durable, le ministère des affaires étrangères, le ministère du commerce extérieur, l'Agence française de développement, ainsi que le CSTB, l'ADEME et l'ANRU.

Vous me rendrez compte mensuellement de l'avancement de vos travaux dont je souhaiterais avoir les conclusions d'ici avril 2014.



Jean-Marc AYRAULT

Introduction

La ville durable, une notion qui reste à définir

La lettre de mission du 9 janvier 2014 par laquelle le Premier ministre a passé commande du présent rapport proclame que la ville durable doit devenir le « modèle à suivre en matière d'aménagement et d'urbanisme dans la perspective de la transition écologique des territoires et de la promotion sur la scène internationale du savoir-faire en la matière des entreprises et des autres acteurs français ».

Le lecteur de ce rapport en sera, nous l'espérons, vite convaincu. Il ne s'agit nullement là d'une pétition de principe ou d'une fin en soi mais de l'expression d'un impératif. Nous n'échapperons pas en effet à la nécessité d'adapter notre économie et notre mode de vie au changement climatique en cours dans un contexte de raréfaction des ressources et de fragilisation du vivant. Nous faisons face à des mouvements de fond et nos pratiques sociales et sociétales doivent s'adapter.

Cet impératif est en même temps une chance à saisir.

En effet, une politique de ville durable, par l'approche globale et systémique du fait urbain qui la caractérise, ouvre l'opportunité de satisfaire les besoins de l'ensemble de la population dans le respect d'exigences renforcées de performances environnementales, sociales et sanitaires, tout en réduisant les coûts globaux, comme l'exigent les perspectives budgétaires difficiles qui sont devant nous, grâce notamment aux gains d'efficacité obtenus, à la chasse aux gaspillages et à la baisse des coûts de fonctionnement.

Seule une telle politique peut permettre en outre de faire face aux besoins massifs de renouvellement de nombreux équipements structurants qui se présentent maintenant dans les pays industrialisés, dont la France, et de maîtriser une urbanisation devenue galopante.

La ville durable est enfin une chance pour le développement économique et l'aménagement du territoire, lequel ne saurait se limiter aux métropoles. Il n'est pas étonnant de voir un nombre croissant d'entreprises, notamment les plus grandes, se saisir du sujet, celles-ci prenant conscience des enjeux qu'il représente, tant sur le marché intérieur qu'à l'export. Dans les pays émergents et en développement, en plein investissement pour leur urbanisation, seule une démarche globale permettrait également de garantir les performances et la qualité de vie nécessaires à leur viabilité.

Des savoirs et des savoir-faire sont d'ores et déjà en place et ne demandent qu'à être mobilisés. Une étude récente sur la valorisation de l'expertise urbaine française à l'international réalisée à la demande du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT) l'indique :

« Le développement urbain durable requiert effectivement des savoir-faire très hétérogènes, relevant à la fois de la stratégie, de la méthodologie, de la technologie, des outils et des techniques. Les savoir-faire urbains français,

même s'ils ne sont pas toujours bien identifiés par nos interlocuteurs, se montrent présents sur l'ensemble des thématiques de la ville durable. Ils recouvrent toute la chaîne de valorisation de l'expertise urbaine : du pré-amont (gouvernance, planification urbaine stratégique, projet de territoire...) jusqu'à la livraison, la gestion et le suivi des opérations d'aménagement et d'équipements urbains (services urbains, exploitation, maintenance...) en passant par l'appui technique (ingénierie technique, études d'impact environnemental, modélisation économique...) et la réalisation de travaux (BTP, construction, fourniture de matériels...) »¹.

Pour autant la ville durable ne fait pas l'objet à ce jour d'une définition arrêtée, reconnue et partagée. Cependant, de grandes lignes consensuelles se dessinent. Il s'agit de les conforter.

L'importance du développement urbain durable au niveau français et dans sa composante internationale a été confirmée par la lettre de cadrage envoyée par le Premier ministre à l'ensemble des ministères sur la transition écologique pour l'année 2013.

La présente mission a suscité un intérêt certain de la part de la grande majorité des très nombreuses personnes rencontrées. Un diagnostic semble en effet largement partagé, celui de la nécessité de coordonner les actions en matière de ville durable, qui existent et sont même nombreuses, mais qui restent éparses et souffrent ainsi d'un manque de lisibilité, en France comme sur la scène internationale.

Face à ce constat, les entretiens ont démontré la grande vitalité des différents acteurs à proposer et mettre en œuvre des solutions, et leur demande d'un outil commun pour faciliter, améliorer, faire connaître et valoriser leurs opérations. Pour autant, des expressions comme celles de « démonstrateurs de ville durable » ou d'« Institut de la ville durable » suscitent autant d'attentes que de questionnements. La mission s'est attachée à leur rechercher une définition pertinente après analyse de leurs enjeux, des objectifs poursuivis et de leur articulation avec les initiatives déjà en place.

L'équipe interministérielle constituée pour contribuer aux travaux de la mission aux côtés de Roland Peylet était composée de Anne Charreyron-Perchet, du Commissariat général au développement durable (CGDD), Franck Fauchoux, de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), Valérie Lasek, du cabinet de la ministre chargée de la ville, Christian Lévy, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ainsi que de Jean Cueugnet, Dominique Dron et Michel Lartail, ingénieurs généraux au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET), qui ont en particulier participé à la réflexion sur les démonstrateurs.

Kim Chiusano, chargée de mission au cabinet de la ministre chargée de l'urbanisme, a assuré la coordination de la mission et de la rédaction du présent rapport.

La mission a auditionné les acteurs, nombreux, impliqués dans le sujet, qu'il s'agisse des services de l'Etat, de ses agences et établissements publics, des collectivités territoriales et associations d'élus, des professionnels de l'aménagement et de

¹ Capgemini Consulting, Etude pour le Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT) « Etude sur la valorisation de l'expertise urbaine française à l'international et recommandations sur le rôle et l'organisation institutionnelle du PFVT », 13 mars 2013.

l'urbanisme, des entreprises, des associations ou encore de la communauté scientifique.

Ces auditions ont permis d'appréhender les points de vue de ces différents acteurs, de prendre connaissance de leurs attentes et d'identifier les forces et les faiblesses du paysage français de la ville durable.

Des contributions écrites ont été recueillies et une adresse internet dédiée a été créée pour susciter des participations sur les problématiques abordées dans la lettre de mission (contact@missionvilledurable.fr). Cette adresse a été diffusée dans la presse et dans les réseaux des ministères chargés de l'urbanisme et de l'écologie, ainsi que sur une plateforme virtuelle présentant la mission et proposant des ressources bibliographiques pour étayer la réflexion : www.missionvilledurable.fr.

Les conclusions n'ont rien de définitif.

Ce qui importe avant tout aux yeux de la mission est que s'ouvrent très rapidement des perspectives concrètes de mise en place effective d'une politique publique digne de ce nom de la ville durable, qu'elle appelle de ses vœux.

Pour ce faire, une mission de préfiguration d'un Institut de la ville durable mandatée par ailleurs pour engager, sans attendre, la réalisation d'expérimentations, dans le prolongement *a priori* d'opérations déjà en cours et marquant une rupture par rapport aux approches sectorielles actuelles qu'il s'agit de dépasser, s'impose rapidement.

Roland Peylet

Partie I
Un foisonnement d'initiatives

I.1. La ville durable : un enjeu devenu stratégique à toutes les échelles de décisions

I.1.1. Le développement urbain durable est devenu un enjeu européen et mondial de politique publique

L'ampleur du phénomène mondial des mutations urbaines est désormais pleinement reconnue. Ainsi l'Organisation des Nations unies estime-t-elle qu'en 2050, deux humains sur trois seront des citadins, et que l'on compte chaque mois cinq millions de nouveaux habitants dans les villes en développement². L'Agence française de développement (AFD) considère quant à elle que la moitié des espaces urbanisés de 2030 n'existent pas encore et que si le mouvement actuel d'urbanisation se poursuit, trois milliards d'êtres humains vivront dans des bidonvilles en 2050³.

Parallèlement, le regard sur ce phénomène de forte urbanisation a évolué. D'une perception de celui-ci comme intrinsèquement non durable, donc à limiter, on est passé à une approche mettant l'accent sur son rôle possible de moteur d'évolutions sociétales positives, sous réserve d'en contrôler les formes.

A l'échelle internationale, tous les grands organismes ont depuis quelques années érigé la question du développement urbain comme enjeu d'une politique publique en soi.

La Banque mondiale, prenant acte de « l'évolution récente de la pensée économique », a ainsi revu son cadre d'intervention théorique. Publié en 2009, celui-ci met en avant « les effets positifs de l'urbanisation, induits par une productivité en hausse, des marchés du travail fluides, et un meilleur accès aux marchés » et indique que « bien gérée, l'urbanisation peut également contribuer à faire face au changement climatique grâce à des villes plus denses, plus compactes, permettant d'économiser l'énergie et de réduire les temps et les coûts de transport des citadins et des entreprises »⁴.

De même, l'ONU a lancé une campagne mondiale « *I'm a City Changer – Change ta ville* », initiative de sensibilisation ayant pour vocation de mettre en lumière les aspects positifs du développement urbain et les réponses possibles aux défis posés par la ville. Pour cela, « *Change ta ville* » encourage l'engagement citoyen pour concevoir et orienter le futur urbain.

I.1.1.A. Le développement urbain durable, un thème majeur des rendez-vous internationaux

Habitat III, une tentative d'approche globale de la ville

ONU-Habitat, agence mandatée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, a pour ambition de déployer une approche globale de la fabrication et du renouvellement des espaces urbains, seule garante du droit à la ville pour tous qui articule tout à la fois l'accès au logement, aux services de base (eau potable, assainissement, énergie,

² JACQUET P., PACHAURI RK., TUBIANA L. (dir), Nations Unies in « Regards sur la Terre : villes, changer de trajectoire », 2010.

³ Agence Française de Développement, « Cadre d'Intervention Stratégique 'Villes Durables' de l'Agence Française de Développement 2014-2017 », Février 2014.

⁴ Banque Mondiale (Département Finance, Economie et Développement Urbain, Réseau Développement durable), « Stratégie de la Banque Mondiale pour les villes et les collectivités territoriales », Avril 2009.

réseaux de déplacement et de communication) mais aussi à des espaces et des services publics partagés. Le caractère transversal et intégré de l'aménagement urbain est ainsi promu comme l'horizon des politiques publiques d'aménagement.

Son action est ponctuée par l'organisation de conférences internationales qui visent à formuler des recommandations à destination des Etats afin de guider et conjuguer les efforts en matière de développement urbain durable.

En 1976, s'est tenue la Première conférence internationale sur l'habitat humain « Habitat I » (Vancouver, Canada) et en 1996 la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains « Habitat II » (Istanbul, Turquie).

La troisième conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable « Habitat III » est prévue en 2016 et placera au cœur des débats la question de la planification stratégique. Il s'agira d'examiner et de tracer des voies nouvelles face aux défis de l'urbanisation galopante mais aussi face aux opportunités qu'elle offre pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Il s'agit de tendre vers l'équité, le bien-être de tous et une prospérité partagée. L'affirmation de ces grands principes définira l'agenda urbain international jusqu'en 2036.

Zoom

L'agenda urbain européen

ONU-Habitat a récemment demandé aux Etats et à la Commission de l'Union européenne de rédiger une contribution pour préparer la conférence « Habitat III » de 2016.

Le développement d'un agenda urbain européen pourra constituer la pierre angulaire de cette réflexion et se faire le témoin d'une appréhension qui se veut intégrée des politiques publiques communautaires d'aménagement.

La France aura un rôle central à jouer dans la définition de cet agenda urbain.

La conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 2015

La France présidera la conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui doit se tenir à Paris en 2015 (COP21/CMP21). Il s'agit d'une échéance cruciale dont l'enjeu est d'aboutir à un nouvel accord international sur le climat pour l'après Kyoto, donc post-2020, applicable à tous les pays, avec l'objectif de maintenir le réchauffement mondial en deçà de 2°C.

À la suite du rapport sur le rôle des collectivités territoriales dans les négociations climatiques remis par les sénateurs Ronan Dantec et Michel Delebarre en novembre 2013, dans le cadre de la mission qui leur a été confiée par le ministre chargé du développement, la France souhaite associer les territoires et les élus locaux aux travaux préparatoires à l'accord à conclure en 2015 et, plus généralement, aux grands rendez-vous internationaux. Ainsi, une réunion d'experts techniques sur la ville est-elle organisée en juin 2014 dans le cadre des préparatifs de la conférence, de même qu'un forum des gouvernements locaux le sera en marge de celle-ci. En outre, le Secrétaire général de l'ONU prépare un sommet sur le climat en septembre 2014, centré sur l'action climatique et dans lequel la ville durable va constituer l'un des principaux axes de travail.

En marge de la COP 21, la France a choisi de promouvoir l'idée d'un « Agenda positif » devant contribuer à créer un terreau favorable à l'engagement de tous les pays dans un accord. Il s'agit de valoriser les actions existantes, notamment des villes, et de favoriser l'émergence d'initiatives et l'engagement d'acteurs de tous ordres pour avancer concrètement dans la lutte contre le changement climatique.

Cela doit permettre de démontrer la viabilité des solutions et ainsi de faciliter l'adoption de « contributions » substantielles par toutes les parties à la Convention.

L'Agenda post-2015 et la prise en compte, pour la première fois, de la ville et des établissements humains durables

L'Agenda post-2015 a vocation à définir des objectifs communs qui permettront de « garantir une vie digne à 9 milliards d'individus sur une planète aux ressources limitées et au changement climatique accéléré ». Un groupe ouvert sur les objectifs du développement durable, composé de 70 pays, travaille actuellement à la rédaction d'un rapport pour proposer en juillet 2014 à l'Assemblée générale des Nations Unies un jeu d'Objectifs du développement durable (ODD) qui serviront de base aux négociations sur le futur cadre pour le développement des Nations Unies après 2015. Les ODD doivent, pour la première fois, s'appliquer à l'ensemble des pays. Il ne s'agit plus d'organiser l'aide du Nord vers le Sud mais de favoriser un modèle de développement partagé.

Dix-huit cibles prioritaires (« *focus area* ») ont été identifiées, dont l'une traite spécifiquement les villes et établissement humains durables. Ces cibles serviront de base pour la rédaction des futurs ODD. La France a soutenu l'inscription d'une cible prioritaire sur la thématique urbaine et participe activement aux travaux en cours visant à proposer des objectifs adaptés aux différents contextes.

On constate en définitive que le sujet urbain commence à se structurer dans la diplomatie environnementale comme un axe de politique publique à part entière. Cette tendance se confirme également à l'échelle communautaire.

I.1.1.B. La dimension urbaine des programmes européens se renforce

« Les villes de demain : défis, visions et perspectives » : un rapport fondateur

Si aujourd'hui, il existe un accord large sur les principes devant guider le développement urbain en Europe, la stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, dite Europe 2020, ne comporte pas de dimension urbaine, l'urbanisme n'étant pas une compétence communautaire.

En outre, la Commission considère que « malgré les nombreuses initiatives mises en place depuis 1997 pour une meilleure prise en compte de la dimension urbaine dans les politiques européennes (communication de la Commission en 1997, Charte de Leipzig adoptée par les États membres en 2007, notamment), il demeure difficile de mesurer l'impact de ces politiques ».

La politique de l'Union européenne en matière de développement durable tend toutefois à être de plus en plus territorialisée, voire « urbanisée », et s'avère ainsi devenir un terrain privilégié pour le renforcement des liens entre Bruxelles et les autorités locales.

Sous l'influence du Commissaire Johannes Hahn, ancien maire de Vienne (Autriche), la Commission européenne a engagé une réflexion sur la mise en place d'une véritable dimension urbaine des politiques européennes et a publié en 2011 le rapport « Les villes de demain : défis, visions et perspectives » selon lequel « la réflexion sur l'avenir et le développement de visions des villes de demain revêtent une importance croissante à tous les niveaux. Le développement de nos villes déterminera l'avenir de l'Europe ».

Ce rapport souligne les possibilités ainsi que le rôle essentiel que peuvent jouer les villes pour la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de développement durable. Il présente des modèles et des visions prospectives, et confirme l'importance d'une approche intégrée du développement urbain durable, dont certains principes communs peuvent être identifiés :

- les défis sociaux, économiques et environnementaux doivent être abordés aussi bien au niveau des quartiers que dans les contextes territoriaux plus larges ;
- une attention doit être accordée aux complémentarités nécessaires entre les approches fonctionnelles, au niveau des plus grandes agglomérations et métropoles, et les approches sociales et culturelles impliquant la participation et l'autonomisation des citoyens, au niveau des quartiers ;
- tant la réalité territoriale péri-urbaine que les formes intra-urbaines doivent être prises en compte ;
- les politiques urbaines devront assurer une cohérence entre les initiatives sectorielles et les initiatives territoriales, en développant des systèmes de gouvernance capables de faire émerger des visions partagées qui permettent de concilier des objectifs divergents et des modèles différents de développement ;
- enfin, ce modèle implique de combiner les structures gouvernementales formelles avec des structures plus flexibles et informelles de gouvernance adaptées à l'ampleur des défis existants.

Parallèlement à ces réflexions, on assiste à une prise de conscience partagée par l'ensemble des institutions européennes de l'importance de traiter des problématiques urbaines. Tous les acteurs européens se sont ainsi prononcés sur le sujet.

Le Parlement européen a adopté une résolution en 2011 qui appelle au renforcement de la dimension urbaine des politiques européennes, ainsi qu'au développement de la coopération intergouvernementale, visant à la mise en place d'un programme de travail conjoint et d'une plus forte implication des villes dans ce processus⁵.

La direction générale en charge de la politique régionale a quant à elle fait modifier son intitulé en 2012 pour refléter ses nouvelles missions afin d'assurer une meilleure synergie et une véritable coordination des politiques sectorielles de la Commission dont les villes sont les premières destinataires⁶.

Le Comité des régions adoptera enfin, en juin 2014, un projet d'avis intitulé « vers une politique urbaine intégrée pour l'UE », tandis que les Etats membres se sont prononcés en faveur de l'élaboration d'un agenda urbain européen. Les présidences en cours et à venir, sous la houlette des Pays-Bas qui tiendront la présidence au premier semestre 2016, ont d'ores-et-déjà identifié des sujets pouvant faire l'objet d'échanges et d'évaluation ainsi qu'une méthode de travail commune.

Le Parlement européen et le Comité des régions insistent fortement sur l'importance de mettre en œuvre une gouvernance multi-niveaux : les politiques européennes, nationales, régionales et locales doivent être articulées les unes aux autres, et de nouvelles relations doivent être établies entre les différents niveaux. Ces demandes

⁵ Résolution du Parlement européen du 23 juin 2011 sur l'agenda urbain européen et son avenir au sein de la politique de cohésion (2010/2158 (INI)).

⁶ En 2012, la DG « REGIO » (*Directorate-General for Regional and Urban Policy*) devient « Direction générale de la politique régionale et urbaine ».

sont d'ailleurs largement soutenues par les réseaux de villes (Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), réseau ICLEI, notamment).

Une nouvelle orientation au sein de la politique de cohésion européenne : la dimension urbaine fait son apparition dans les fonds structurels

Pour la période de programmation 2014-2020, un minimum de 5% des allocations nationales du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) sont affectés au développement urbain intégré et durable afin d'en faire une priorité des Etats membres. L'article 7-1 du règlement prévoit en effet que « le FEDER soutient, dans le cadre de programmes opérationnels, le développement urbain durable au moyen de stratégies qui prévoient des actions intégrées destinées à faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques, démographiques et sociaux que rencontrent les zones urbaines, tout en tenant compte de la nécessité de promouvoir les liens entre les milieux urbains et ruraux ».

Ainsi, les objectifs de cette approche intégrée, en application des principes politiques défendus dans le rapport « Les villes de demain : défis, visions et perspectives », visent-ils à mieux aligner les investissements sectoriels avec les stratégies urbaines pour éviter des actions non coordonnées et améliorer l'efficacité et l'impact des dépenses, mais aussi à établir un partenariat fort avec les autorités urbaines et les différents niveaux de gouvernance.

L'Accord de partenariat établi par chaque Etat membre définit les modalités de contribution à l'approche planifiée intégrée du développement urbain durable. Il doit identifier les villes où des stratégies de développement urbain durable seront mises en œuvre avec l'aide des fonds structurels, ou du moins les critères de sélection des villes qui seront retenues.

Par ailleurs, de plus en plus de politiques communautaires s'adressent explicitement aux territoires urbains, et la mise en place d'un agenda urbain européen aura aussi pour objectif une mise en cohérence, sous le pilotage de la DG REGIO, de ces politiques, afin qu'elles répondent au plus près aux attentes des villes.

Zoom

Le Forum de développement urbain

Le Forum de développement urbain (art.9 FEDER) est un nouvel outil au service de la politique de cohésion 2014-2020. Géré par la Commission, il doit permettre d'établir un dialogue direct avec les villes.

Seules les villes et autorités urbaines responsables de la mise en œuvre de stratégies de développement urbain durable, via des Investissements territoriaux intégrés (ITI) ou les actions innovatrices (art.8 FEDER), pourront participer à ce Forum.

La Commission n'ayant pas, à ce jour, de visibilité sur l'utilisation des ITI dans les Etats membres, il faudra attendre la fin de l'année pour faire un premier bilan.

Les initiatives mises en place par la Commission ont vocation à permettre aux collectivités de partager leurs expériences et travailler sur le renforcement de politiques urbaines intégrées. Les outils existants tels que URBACT, qui est une initiative française, et le Partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes, seront ainsi prochainement complétés par le Forum de développement urbain et les Actions innovatrices dans le domaine du développement urbain durable.

« URBACT III »

URBACT est un programme européen qui, par l'échange d'expérience et l'apprentissage, vise à promouvoir le développement urbain durable. Comme l'indique le directeur de son secrétariat, il s'agit « d'investir dans la matière grise des maîtres d'ouvrage plutôt que dans les ponts et les routes », URBACT donnant lieu à la mise en place d'un réseau de villes qui partagent les expériences et les bonnes pratiques, à la faveur d'une montée en puissance de l'expertise urbaine des collectivités⁷. Par son biais, les échanges portent principalement sur la recherche et l'innovation, la protection de l'environnement, l'économie à faible teneur en CO₂, l'inclusion sociale et l'emploi. Le programme invite les villes participantes à développer des plans d'action portés par des groupes d'actions locaux associant tous les partenaires pertinents. Pour la période 2014-2020, l'enveloppe du FEDER consacrée à URBACT augmente de 40% pour être portée de 53 à 74 millions d'euros. Cette nouvelle génération du programme sera portée par la France, et notamment par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui devient autorité de gestion pour « URBACT III ». Dans le cadre de ce futur programme URBACT III, il sera proposé à chaque État membre de mettre en place un « point national URBACT », dit de dissémination, chargé de la diffusion des résultats des expériences issues du programme et de l'animation du dialogue entre les acteurs de la ville, autour des questions de développement urbain durable.

Il convient en outre de noter l'existence du « *Reference Framework For European Sustainable Cities* » (www.rfsc.eu), ou cadre de référence de la ville européenne durable, qui relève d'une initiative conduite par la France et conjointe entre les États membres de l'Union européenne, la Commission européenne et des organisations européennes représentant les gouvernements locaux. Le secrétariat du RFSC est assuré par le Conseil des Communes et Régions d'Europe jusqu'à la fin 2014. Il sera transféré au Secrétariat conjoint du programme « URBACT III » assuré par la France.

Si ce programme européen a été initié par la France, le constat fait par son secrétariat est celui d'un investissement des collectivités et de l'expertise française qui reste en-deçà de ceux des pays du sud de l'Europe ou de la Grande-Bretagne. L'opportunité offerte par la mise en place d'un point national URBACT devra être saisie pour développer l'implication des acteurs français dans le programme européen, et favoriser en retour la valorisation des expériences françaises au sein des réseaux européens.

Le partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes

L'initiative « Une union de l'innovation » prévoit la création de partenariats d'innovation européens (PIE). Le PIE « Villes et communautés intelligentes » (« *Smart cities and communities* », dit SCC) a vocation à fédérer, sur une base volontaire et sans contrepartie financière, les collectivités et les entreprises des secteurs de l'énergie, des transports, de l'information et des communications. L'objectif est de stimuler le développement de technologies intelligentes en milieu urbain, par la mise en commun de ressources pour la recherche dans ces secteurs qui seront consacrées à un petit nombre de projets de démonstration mis en œuvre en partenariat avec les villes. En définissant la stratégie et les moyens à mettre en

⁷ Audition du secrétariat du programme URBACT, 27 janvier 2014.

œuvre pour stimuler les projets à l'échelle locale, il s'agit de soutenir la création d'une filière industrielle européenne autour de la ville intelligente.

Par ailleurs, dans ce même cadre, des projets de grande envergure seront financés par le programme européen pour la recherche et l'innovation, « Horizon 2020 ». Alors que les questions urbaines n'étaient pas identifiées en tant que telles en matière de recherche et d'innovation, pour la première fois ce programme inscrit la thématique urbaine dans ses douze « *focus areas* ». Cela se traduit par l'affichage du programme « Villes et communautés intelligentes » doté d'un budget de 200 millions d'euros pour la période 2014-2015 et le lancement dès 2014 de plusieurs appels à projets. Ces projets doivent émaner de consortiums composés de collectivités et d'industriels issus d'au moins trois États membres de l'Union européenne, et proposer des solutions innovantes en matière de transports (véhicules électriques) et d'énergie (« *smart grids* », bâtiments ou quartiers passifs ou à énergie positive). Ils seront financés à hauteur de 70 % pour les entreprises et de 100% pour les collectivités et les organismes de recherche, pour des enveloppes de 18 à 25 millions d'euros par projet. Chacun d'eux devra réunir deux à trois villes européennes, des chercheurs, des entreprises (dont des PME) ainsi que des villes témoins, dites « *followers cities* », qui pourront bénéficier du partage de connaissances.

La faible ouverture européenne de nombreuses villes françaises, la complexité des projets à monter dans un laps de temps relativement court expliquent que la présence française dans ces appels à projets européens reste encore limitée. La constitution à l'initiative du Commissariat général au développement durable (CGDD) d'un groupe miroir français « *smart cities* », rassemblant les acteurs concernés (collectivités, entreprises, instituts de recherche) devrait permettre de favoriser les échanges pour partager l'expertise, d'informer très en amont sur les initiatives européennes et de faciliter le montage de projets.

Les actions innovatrices dans le domaine du développement urbain durable

Créées par les nouveaux règlements des Fonds européens structurels d'investissements (FESI), les actions d'innovation seront prochainement lancées par la Commission européenne qui sélectionnera, par le biais d'appels à projets, des études et des projets pilotes permettant de trouver ou de tester de nouvelles solutions aux défis liés au développement durable intégré en milieu urbain, et qui présentent un intérêt au niveau communautaire. La Commission précisera, par un acte délégué, les règles relatives aux principes de sélection et de gestion des actions innovatrices soutenues par le FEDER. Seules les villes de plus de 50 000 habitants seront néanmoins éligibles.

En conclusion, si la France a toujours pris une part active au développement des initiatives et des outils communautaires pour promouvoir des stratégies urbaines plus intégrées, il apparaît que leurs relais dans le territoire national mériteraient d'être mieux organisés et devraient s'appuyer sur une organisation lisible qui, d'une part, puisse fédérer les différentes actions et, d'autre part, permette une implication plus grande des collectivités territoriales françaises, des professionnels et des entreprises.

I.1.1.C. Un enjeu économique autant que diplomatique pour la France

2014-2020 : des échéances diplomatiques incontournables

Qu'il s'agisse du protocole de Kyoto visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, du pacte énergétique européen (« 3 x 20 ») ou encore du protocole de Nagoya sur la biodiversité, la France se doit de présenter une réponse pertinente sur la bonne tenue des engagements pris au titre de ces traités.

Pour permettre l'articulation de ces grandes orientations internationales avec les politiques publiques régionales et locales, la France s'est attachée à décliner ces engagements dans un certain nombre de démarches, plans et schémas, les uns volontaires, les autres rendus obligatoires par la loi. Des méthodes et référentiels ont été élaborés ainsi que des outils opérationnels (référentiel RFSC, plan « nature en ville », démarches des « EcoCités » et des « EcoQuartiers », schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), Agendas 21, plans climat énergie territoriaux (PCET), pour en citer quelques-uns).

Ces méthodologies ont effectivement permis de progresser vers une meilleure intégration des principes du développement durable affirmés dans les accords internationaux et par les instances communautaires dans les outils de planification d'une part, et dans les projets de développement urbain d'autre part. Elles ont également favorisé la traduction concrète de notions souvent abstraites comme celle du « vivre-ensemble » qui se déploient avec les principes du développement durable. Si les efforts existent et produisent des résultats visibles, il convient désormais d'évaluer la contribution de ces « bonnes pratiques » locales à l'atteinte des engagements nationaux pris dans le cadre de ces différents protocoles. La capitalisation devra nécessairement être au cœur de cette analyse mais il n'existe à ce jour aucun lieu organisé pour la conduire.

Les rapports qui seront produits par la France dans le cadre de la conférence « Habitat III », du protocole de Nagoya et du pacte énergétique européen, et l'organisation, à plus court terme, de la conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques à Paris en 2015 qui abordera la question de l'empreinte écologique des villes, vont constituer un état des lieux de la politique française en matière de développement urbain durable. Dans ces « moments de vérité », il faudra pour la France faire valoir une véritable doctrine en matière de ville durable, que l'on pourrait également qualifier de vision.

Si la planification stratégique urbaine apparaît comme une expérience politique propre à la France et comme un savoir-faire reconnu, il s'agit de la donner à voir comme telle dans un discours structuré. La France décentralisée est en effet en mesure de porter des positions fortes dans le débat international en faveur du développement territorial et du renforcement du rôle des collectivités territoriales.

Ainsi le Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT) indique-t-il que « la planification stratégique n'est pas une fin en soi, mais un processus permanent d'élaboration multi-partenariale » et donc de concertation⁸. Yves Dauge, son coprésident, ajoute que si la France peut faire valoir son expertise liée à la planification, c'est que peu de pays engagent autant leurs collectivités dans l'aménagement des territoires. « En formant les collectivités à la maîtrise d'ouvrage, c'est un savoir-faire pérenne lié à l'organisation réfléchie des territoires qui est transmis » et le PFVT propose dans ce sens qu'un fonds spécifiquement dédié au financement de la

⁸ Audition du PFVT et d'ADETEF, 12 décembre 2014.

planification stratégique soit mis en place dans le cadre de la coopération décentralisée ».

Le ministère des affaires étrangères et du développement international ajoute que la planification stratégique des territoires constitue un élément fondateur du dialogue diplomatique en matière de développement urbain, notamment celui engagé avec les collectivités et acteurs locaux dans le cadre de la coopération décentralisée. Il considère que ce savoir-faire spécifique permet à la « Maison France » d'être crédible sur la scène internationale car, s'appuyant sur une maîtrise préalable du diagnostic territorial, il lui permet de se projeter dans des situations singulières d'urbanisation qui se présentent à travers le monde⁹.

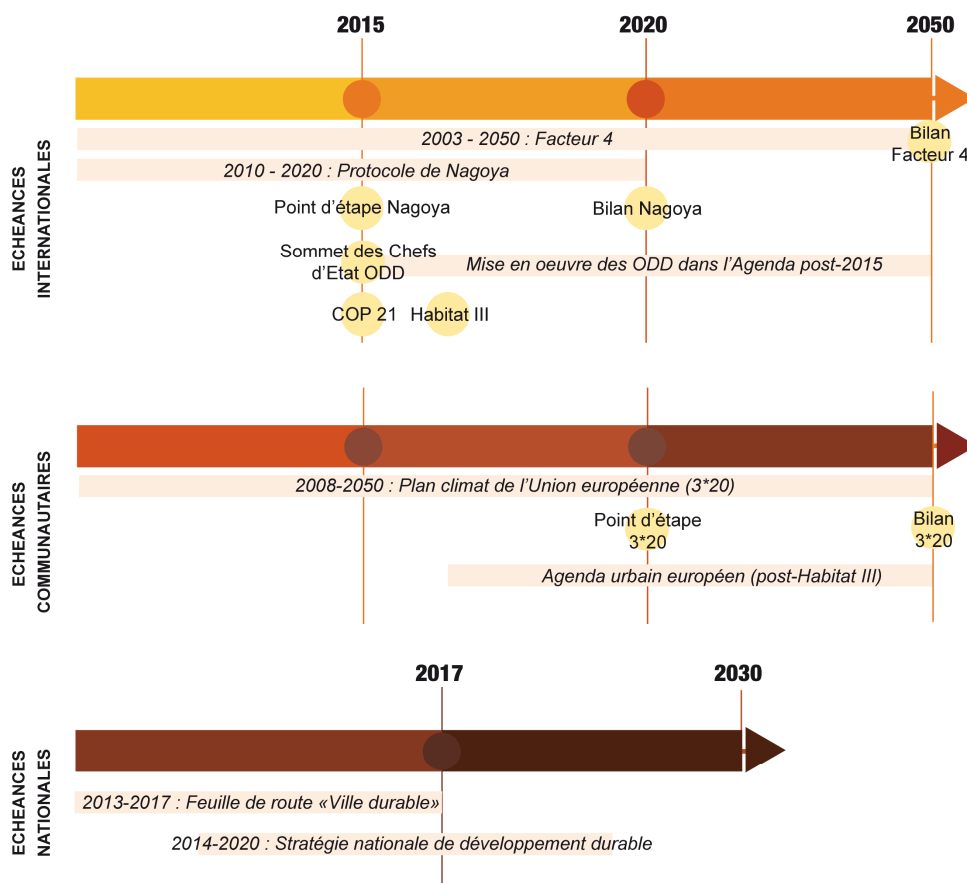


Figure n°1 : Un agenda urbain qui s'intensifie

Consolider le positionnement de la France sur le marché de la ville durable : en enjeu économique majeur

En parallèle de ces échéances diplomatiques, on peut faire le constat que le marché de la « ville durable » connaît une véritable explosion. Les grands groupes français sont déjà présents sur les marchés internationaux, notamment dans les domaines des infrastructures urbaines et de l'énergie. Le potentiel de progression des marchés internationaux du développement urbain est estimé à 50 milliards d'euros d'ici 2017. Pour les seules villes d'Afrique, le besoin d'investissement urbain est estimé à 40 milliards de dollars par an¹⁰.

⁹ Audition du cabinet du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères chargé du développement, et de la direction de l'économie globale et des stratégies du développement, 12 mars 2014.

¹⁰ Banque Africaine de Développement, « Transformer les cités et villes d'Afrique », 2010.

Le ministère chargé du commerce extérieur a, en 2012, identifié la question du « Mieux vivre en ville » comme une « famille prioritaire pour l'export » en faisant l'analyse des fortes potentialités des marchés dans ce secteur et de la faiblesse de l'offre groupée des entreprises et de l'ingénierie française. La démarche de relance industrielle initiée par le ministère chargé du redressement productif, à travers les 34 plans de « La Nouvelle France Industrielle », témoigne elle aussi de la conscience d'une économie verte et des filières d'avenir qui en émanent.

Fabrice Bonnifet, chargé du développement durable au sein du groupe Bouygues, indique que la limitation des ressources ne correspond pas à une crise mais à une « métamorphose sociétale » qu'il faut saisir comme une opportunité en imaginant de nouveaux modèles de gouvernance plus intégrés des projets¹¹. Si les principes du développement durable imposent une économie des ressources et donc une conception contrainte des projets, ils génèrent aussi la création d'une chaîne de valeur nouvelle¹². Fabrice Bonnifet souligne que l'enjeu essentiel pour les entreprises du développement urbain durable est de « chasser en meute », ajoutant que « nous avons en France des champions, nous savons tout faire mais, comme dans une équipe de football, la présence des meilleurs joueurs ne suffit pas à former une bonne équipe, ceux-ci doivent également être en capacité de travailler ensemble ». La recherche de la performance des équipements, des services mais aussi, plus largement, des territoires, impose une plus grande intégration des processus de conception et de réalisation, donc une action plus collective et pluridisciplinaire.

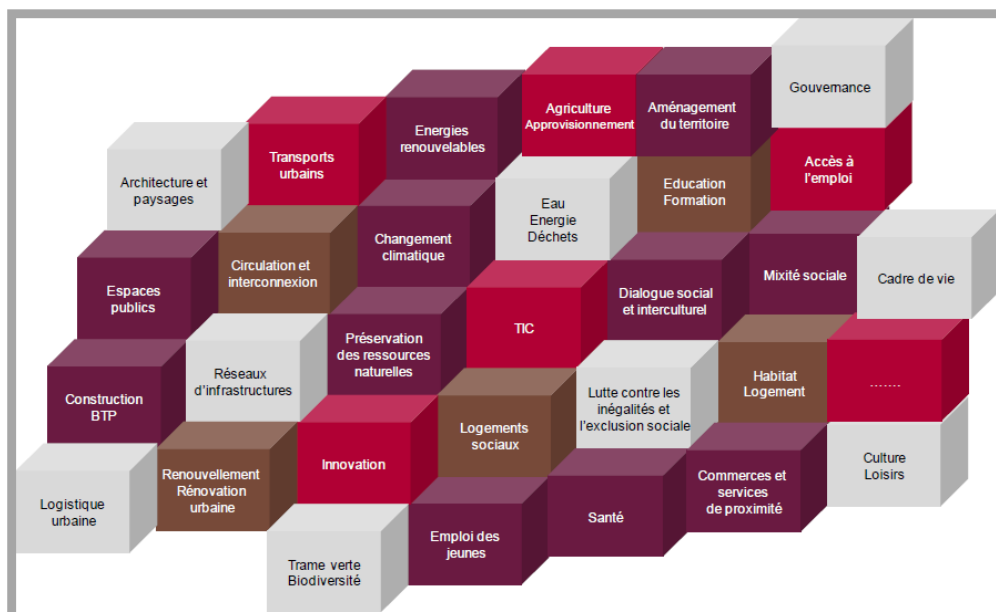


Figure n°2 : « Ensemble des thématiques (non exhaustives) pouvant être intégrées à la 'ville durable' ». Source : Capgemini Consulting, Avril 2013.

¹¹ Audition des entreprises impliquées dans l'initiative impulsée par l'AFEP « Les acteurs économiques se mobilisent pour organiser une offre française performante en matière de développement urbain durable en France et à l'international », le 22 janvier 2014.

¹² SYNTEC-Ingénierie, dans sa contribution écrite « Pour une ville intelligente et durable », considère dans le même sens que « la confrontation des coûts globaux et de l'agrément des villes pour le plus grand nombre de citoyens est un regard nouveau à porter sur la ville », et que les principes de développement urbain durable invitent à l'élaboration de « scénari[i]j partagé[s] de qualité organisée » dans un contexte de nécessaire économie des ressources. En d'autres termes, la mise en œuvre d'une politique d'aménagement durable signifie la recherche des plus grandes « marges de manœuvre » possibles pour s'adapter à cette donne nouvelle.

La France peut faire valoir sa différence sur l'innovation sectorielle (l'énergie, la gestion de l'eau ou des déchets, le BTP/construction, la voiture électrique, par exemple), mais se trouverait encore renforcée si elle parvenait à structurer ses propositions dans le cadre d'une offre intégrée. Non seulement faut-il pouvoir allier cette offre de mutualisation des réseaux à une aide au transfert de technologie sur l'entretien et la maintenance par des entreprises locales, mais aussi faut-il investir l'amont de la chaîne de l'expertise française en y associant une offre de diagnostic urbain, de conseil à l'installation d'équipements de quartiers et services : c'est cette offre qui ouvrira le chemin à de grands contrats dans des pays en voie d'urbanisation rapide, et qu'il convient de développer également. En aval, on constate en outre un savoir-faire en matière d'exploitation et de gestion des équipements. L'offre française peut ainsi s'inscrire dans la durée au regard de la temporalité des projets d'aménagement.

Même si le « marché » de la ville durable se focalise particulièrement sur les aspects de l'ingénierie et du déploiement industriel, l'offre française pour des projets urbains innovants peut également se prévaloir de la forte expérience acquise par les autorités publiques locales dans le cadre de la décentralisation de l'urbanisme, susceptible de transfert.

Certains acteurs soulignent que si l'urbanisme français est communément perçu comme une réussite, c'est parce qu'il revendique une véritable philosophie selon laquelle la ville est envisagée comme un système complexe qui doit se mettre à l'écoute, dans sa fabrication et son renouvellement, de différentes disciplines. Ainsi, selon Valérie David, Directeur du Développement Durable du groupe EIFFAGE, quand l'Allemagne « fait de l'innovation sa seule marque de fabrique urbaine » et la Suède érige la performance environnementale comme le plus grand gage de réussite du développement urbain, les projets d'aménagement français s'attachent plus largement à « la triple réussite économique, environnementale et sociale » qui s'inscrit nécessairement sur le temps long¹³.

Si notre pays compte de nombreuses « pointures » internationales, notamment dans les domaines de l'énergie, des services aux collectivités et de la construction, qui s'articulent à des PME innovantes sur des marchés plus spécialisés, il reste à coordonner et à intégrer les filières économiques correspondantes. Assurer cette coordination d'une offre française dispersée est la condition pour qu'elle soit compétitive à l'échelle mondiale, dans un contexte où le marché de la ville durable est en plein essor.

Cette offre doit non seulement s'organiser pour s'inscrire dans une vision plus large de la ville durable, mais également montrer en quoi cet objectif appelle le développement de nouveaux outils (simulation, supervision...) et de nouveaux modes de gestion pour profiter pleinement des avancées industrielles. Ces relations public/privé sur la ville durable sont riches aujourd'hui en France mais manquent d'une lisibilité nationale. Or, l'expérience des acteurs économiques comme fournisseurs de solutions et des collectivités publiques comme moteurs de la transition écologique est un avantage français qui fait la différence avec d'autres offres internationales. Encore faut-il être capable de proposer une approche itérative qui puisse à la fois être très réactive sur des opportunités de projet tout en capitalisant

¹³ Entretien avec Valérie David, Directeur du Développement Durable, et Pierre Mutz, Conseiller du Président de Eiffage, le 21 janvier 2014.

par études et retours d'expérience sur une stratégie opérationnelle à moyen et long terme.

En définitive, si la ville durable est communément considérée comme une notion liée en priorité au développement des territoires, elle doit également être appréhendée comme un enjeu économique et de diplomatie environnementale.

Zoom

Des initiatives de mise en cohérence de l'offre française : l'exemple de la Chine

Les entreprises françaises ont d'importants atouts à faire valoir :

- une exigence et des standards élevés en matière de qualité des politiques d'infrastructures et de services,
- l'existence de grands groupes internationaux en matière de production d'énergie et de services, et de travaux publics,
- un savoir-faire reconnu dans le domaine de la gestion déléguée de services urbains,
- une qualité architecturale et urbaine dans la planification et la conception des villes,
- des réalisations performantes sur le territoire national.

Pourtant, en dépit de ses qualités, l'offre française, parce qu'elle n'est pas perçue comme unie, peut présenter une image moins solide que celle de ses concurrents dont il lui faut parvenir à se démarquer.

La demande des clients s'appuie en général, il est vrai, sur des besoins définis et souvent sectoriels (infrastructures de transports, de distribution d'eau, traitement des déchets ou d'énergie) ou sur des « objets urbains » (grands équipement, bâtiments, quartiers) et ne s'exprime pas de façon spontanée par une commande globale et intégrée à l'échelle d'une ville. Mais c'est précisément la valeur ajoutée potentielle de l'expertise française que d'être en capacité de replacer la demande dans une vision plus large et plus intégrée. Quand elle peut le faire de façon professionnelle, coordonnée et réactive, l'offre française acquiert alors un avantage concurrentiel important et un effet d'entraînement des contrats remportés, sur l'ensemble du savoir-faire français.

Force est de faire le constat qu'aujourd'hui cette mise en capacité n'est organisée ni dans son financement, ni dans la mobilisation des expertises nécessaires. Elle ne se manifeste qu'au coup par coup, de façon ponctuelle.

Ce manque d'organisation se traduit par des difficultés à mettre en cohérente l'approche globale en amont, souvent portée en France par des collectivités territoriales, des opérateurs publics ou des sociétés d'ingénierie, et l'approche plus opérationnelle, pour la conclusion par exemple de contrats de services urbains ou de grands équipements. Ce constat n'enlève naturellement rien aux réussites à l'exportation de nombreuses entreprises ou ingénieries.

I.1.2. En France, la ville durable doit être affirmée comme un objectif

I.1.2.A. La ville durable comme réponse efficace à la crise

D'après le rapport annuel 2013 de la fondation Abbé Pierre, 3,5 millions de personnes ne sont pas ou sont mal logées en France. Les besoins annuels de construction de logements en France sont en outre estimés aux alentours de 400 000 à 500 000 logements pour la prochaine décennie. Le Gouvernement s'est engagé à atteindre ces volumes de production neuve annuelle.

Les emplois se concentrent désormais davantage dans les grands pôles urbains dont, dans le même temps, de nombreux ménages font le choix ou sont contraints de s'éloigner, nourrissant la périurbanisation. Non seulement l'étalement urbain signifie consommation et artificialisation souvent irréversible d'espaces naturels et agricoles et dégradation de la biodiversité, mais il est aussi souvent facteur de précarité, aggravant la facture énergétique des ménages qui se déplacent pour la plupart en voiture. L'étirement des distances entre le domicile et le travail aboutit par ailleurs à une hausse de l'émission des gaz à effet de serre et fait de ce type d'urbanisation un enjeu de santé publique, par la dégradation de la qualité de l'air qu'elle engendre. Les problématiques environnementales doivent donc être appréhendées en lien avec les problématiques sociales.

En France, huit millions de personnes souffrent de précarité énergétique. La fracture sociale est ainsi liée en partie au coût d'une énergie qui sera inévitablement de plus en plus élevé, et la difficulté de financer sur des fonds publics un plan massif de rénovation énergétique chez les particuliers oblige les pouvoirs publics à innover. A ce titre, de nouveaux outils sont attendus de la future loi de programmation pour la transition énergétique.

Des initiatives portées par l'Etat comme les éco-quartiers et les projets pris en compte par les programmes d'investissement d'avenir (PIA), notamment les éco-cités, apportent des perspectives sérieuses, par exemple en développant la production locale de l'énergie (biomasse, méthanisation, chaudière collective). Ils poussent à une densité compatible avec la rentabilité des services (promotion de la consommation locale avec les circuits courts comme les AMAP, par exemple) et inventent une économie locale et pérenne (création des conciergeries de quartiers, renouveau de l'artisanat, de l'agriculture locale). Ils sont vecteur d'une plus grande solidarité territoriale et font des citoyens des acteurs du changement à travers de nouvelles formes d'échange social comme la concertation sur les projets, les coopératives, les jardins partagés, ou encore l'auto partage.

Des initiatives locales apportent également des réponses pragmatiques en matière d'économie verte et d'aménagement durable. On constate la capacité des collectivités à proposer localement des projets urbains répondant de manière globale à une crise multiple. Avec des services urbains plus respectueux de l'environnement, accessibles au plus grand nombre, parfois conçus collectivement dans le cadre de démarches de concertation véritable, le développement urbain se fait à la fois écologique et socialement intégrateur. Cependant, comme ces bonnes pratiques restent, à ce jour, ponctuelles, dispersées, et confidentielles, les marchés et les grands décideurs hésitent à y investir. Il revient à l'Etat de diffuser des exemples mais aussi d'apporter rapidement des solutions, notamment aux collectivités les moins outillées pour mener à bien de tels projets. On peut en effet supposer que si l'Etat n'initie pas une politique de la ville durable, certains territoires seront laissés à l'écart des partenariats qui se

noieront localement entre les grands groupes privés et les collectivités territoriales les mieux pourvues en moyens techniques, humains et financiers¹⁴. Il y a là un enjeu d'égalité des territoires.

Il faut plus largement se mettre en capacité de répondre à la demande des villes qui vont devoir assurer le fonctionnement, l'entretien et la maintenance de leurs équipements dans les prochaines décennies.

Isabelle Baraud-Serfaty, consultante en économie urbaine et maître de conférences à Sciences Po Paris, permet de conclure plus largement que « pour répondre effectivement au défi de la ville durable », il est « urgent de réinventer les modes de production de la ville »¹⁵. Pour ce faire, elle avance qu'il convient dans un premier temps d'apprendre à considérer la « création de valeur urbaine des projets », autrement dit de mesurer « le rapport entre l'ensemble des bénéfices d'un projet [...] et l'ensemble de ses coûts », qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux. **Penser la ville durable est l'occasion de rechercher des gains économiques pour les territoires mais aussi des bénéfices non nécessairement monétisables, tirés de l'amélioration qualitative de l'espace de vie.**

I.1.2.B. Un discours politique national à construire pour dépasser des expériences qui demeurent circonscrites

Il convient de passer d'une logique expérimentale et souvent confidentielle des projets d'innovation, à une logique de généralisation. Diffuser ces bonnes pratiques pour en faire des exemples voire des modèles de l'aménagement urbain et en faire valoir les perspectives de développement économique reste à faire.

Si la ville durable constitue un enjeu de société majeur et doit être considérée comme une réponse pertinente et efficace à la crise plurielle que l'on traverse de manière inédite, encore faut-il le faire savoir.

Un portage politique de la part de l'Etat commence à se dessiner en ce sens

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) introduit des mesures visant à accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain pour permettre d'assurer la transition écologique des territoires. A travers ce texte, le législateur a entendu mettre en place les conditions d'un urbanisme qui réponde aux besoins des habitants, tant en matière de logement et d'accès aux emplois et aux services que de qualité du cadre de vie et de préservation de l'environnement. Il présente pour la conduite du développement urbain un nouveau cadre juridique, mais la réflexion reste à poursuivre.

Au-delà, il convient en effet de soutenir l'innovation dans les modes de financement de l'aménagement et la gouvernance des projets en considérant l'ensemble du système d'acteurs.

Plus globalement, la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (2014-2020) en cours fixera une vision transversale et de long terme pour répondre aux enjeux interdépendants de la transition écologique. Parmi

¹⁴ Audition de Capgemini Consulting, 5 mai 2014.

¹⁵ Contribution écrite de Isabelle Baraud-Serfaty, fondatrice et gérante de Ibicity, structure de conseil et expertise en économie urbaine, et Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, 9 mars 2014.

les axes transversaux qui ont d'ores et déjà été identifiés, l'un d'eux concerne spécifiquement les territoires pour lesquels sont établies des priorités parmi lesquelles la mise en œuvre de stratégies de résilience face aux mutations auxquelles ceux-ci sont confrontés, et l'accélération du mouvement vers des modèles urbains plus durables qui intègrent la promotion d'une mobilité urbaine plus vertueuse.

À l'occasion de l'engagement de la démarche VIVAPOLIS, une définition du développement urbain durable a été élaborée, partagée par certains pouvoirs publics français, malgré la faible représentation des collectivités territoriales, et les fédérations professionnelles du secteur privé¹⁶.

Selon celle-ci, le développement urbain durable « met l'homme au cœur du projet en proposant la meilleure qualité de vie possible à tous ceux qui fréquentent la ville », pour que la ville soit « accueillante pour tous, mixte et polyvalente ». Il « cherche à atteindre la meilleure performance possible grâce à une consommation réduite des ressources naturelles et à une intégration optimale des fonctions de la ville » et « repose sur une gouvernance forte et participative » qui associe « l'ensemble des acteurs publics et privés dans la conception, le financement et le fonctionnement de la ville » pour garantir « la vision stratégique de la ville » et le « pilotage de politiques publiques intégrées ». Enfin, le développement urbain durable « s'adapte aux spécificités locales, géographiques, climatiques, historiques, culturelles, etc. ».

De cette réflexion commune, naît l'idée selon laquelle la ville durable est moins un modèle qu'une démarche qui valorise les contextes territoriaux et locaux, une dynamique¹⁷. Les jalons du développement urbain durable, en tout cas ceux d'une doctrine commune, sont posés en France, mais ils doivent être consolidés et précisés.

Zoom

La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (2014-2020)

La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2014-2020, en cours d'élaboration par le CGDD, propose des perspectives et des orientations à engager pour une transformation d'ampleur de notre modèle de société, qui associe une croissance économique respectueuse de l'environnement et qui soit vecteur de progrès social.

Parmi les orientations proposées, figurent notamment la volonté de développer des territoires capables d'anticiper et de s'adapter aux évolutions économiques, sociales et environnementales, d'inventer de nouveaux modes de production et de consommation et de mettre en place de nouveaux outils économiques et financiers pour financer la transition écologique tout en réduisant les inégalités.

¹⁶ VIVAPOLIS, brochure de présentation de la « marque France » de la ville durable, 2014.

¹⁷ Lors de son audition, le 10 mars 2014, l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque a défini la ville durable comme « ce vers quoi l'on tend », et le développement urbain durable comme le mouvement permanent vers elle, comme le processus visant sa mise en œuvre.

I.2. Etat des lieux : des réponses françaises pratiques pour la ville durable, non sans obstacles

I.2.1. Des actions et des acteurs de l'Etat nombreux mais sans réelle synergie

Il existe un consensus autour de l'idée que la ville est le lieu privilégié où s'éprouvent les enjeux du développement durable et où il peut être mis en œuvre. La fabrication et le renouvellement de celle-ci répondent à un enjeu à la fois environnemental, social et économique et les auditions conduites dans le cadre de la présente mission font apparaître que la « ville durable » est communément considérée comme un sujet de société exigeant une approche spécifique.

Beaucoup voient cependant l'expression de « ville durable » comme un « étendard » communicant, qui mérite d'être défini, en tout cas précisé, pour acquérir une plus grande légitimité. La ville durable ne doit pas être appréhendée comme un objet ou un modèle, mais comme la finalité d'un processus de développement et de transformation d'un territoire urbanisé. Ainsi, nos interlocuteurs ont-ils parlé de développement urbain durable et d'approche intégrée de l'urbanisme pour insister sur ce caractère dynamique. Le développement urbain durable s'inscrivant dans une logique processuelle, sa dimension territoriale est essentielle. La ville doit être considérée dans ses interrelations avec le territoire dans lequel elle s'inscrit. Ainsi que l'affirme France Nature Environnement (FNE), la ville n'est pas « un cercle clos » mais un système d'échanges, de flux et donc d'interdépendances¹⁸.

La plupart des organismes d'Etat auditionnés, qu'il s'agisse de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Agence française de développement (AFD), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ou encore de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), affirment ainsi élargir leur action à partir du constat qu'un lien systématique relie développement durable et pensée sur la ville. Il n'est pas indifférent d'observer que ces organismes s'inscrivent dans une perspective industrielle et commerciale, notamment sur la scène internationale. La ville durable s'affirme pour tous comme un marché économique à part entière, notamment dans les pays émergents où la forte urbanisation génère de nouveaux besoins.

Pour autant, l'appréhension du développement durable par chacun de ces acteurs pris individuellement reste partielle et sectorielle, liée à son domaine d'expertise. Chaque institution entend élargir son périmètre d'intervention à la globalité du fait urbain, mais en s'appuyant sur son cœur de métier qui focalise l'attention sur une ou plusieurs disciplines de prédilection, adoptant ainsi une entrée thématique dans le sujet. De ce fait, y compris lorsqu'elles se veulent transversales et intégrées, les initiatives conduites par l'Etat et ses opérateurs en matière de ville restent dispersées, sans mise en complète synergie.

¹⁸ Audition de France Nature Environnement (FNE), dans le cadre du Groupe Support National (GSN) France sur la ville durable, 29 janvier 2014.

I.2.1.A. Plusieurs actions de dimension internationale

71 pôles de compétitivité pour une innovation restant cependant sectorielle

Face au constat d'une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, la France a lancé en 2004 une nouvelle politique industrielle à travers notamment la création de pôles de compétitivité. Il s'agissait alors de mobiliser les facteurs clés de la compétitivité, au premier rang desquels figure la capacité d'innovation, et ainsi de développer la croissance et l'emploi sur les marchés porteurs.

Le 9 janvier 2013, le ministre chargé du redressement productif, la ministre chargée de l'urbanisme et la ministre chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche ont présenté une communication relative à la troisième phase des pôles de compétitivité, précisant les grandes orientations pour la période 2013-2018. En cohérence avec la décision n°10 du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, « l'ambition nouvelle des pôles [était] de se tourner davantage vers les débouchés économiques et l'emploi ». Pour atteindre cet objectif, les pôles de compétitivité doivent devenir des « usines à produits d'avenir » qui transforment les efforts collaboratifs des travaux de R&D en produits, procédés et services innovants mis sur le marché. La communication des ministres ajoutait que les investissements d'avenir seront mobilisés pour soutenir l'industrialisation des projets des pôles. Pour les six années à venir, les objectifs de chaque pôle seront précisés dans un contrat de performance individualisé. Celui-ci détaillera les défis technologiques et d'innovation ainsi que les marchés-cibles associés que le pôle souhaite viser.

Lieux d'expérimentation et donc d'innovation, mais aussi lieux de rencontre des différents acteurs, certains pôles de compétitivité touchent ainsi, de manière partielle, aux questions de développement urbain durable :

- Écotecnologies et environnement,
- Energie (Alsace Energievie, Avenia, Axelera, ...)
- Energies renouvelables (Alsace Energie, Avenia, Cap'énergie, Derbi, Dream Eau&milieux, Industrie et Agriculture, S2E2, Tenerdis, ...)
- Ingénierie et services (ADVANCITY, Finance Innovation, Industrie du Commerce, Novalog, Risque, Trumatec)
- Transports (I-trans, IDforcar, LUTB Transport & Mobility System, Mer Bretagne, Mer Méditerranée, Mov'eo, Véhicule du Futur)
- Numérique (Systematic, Cap Digital)

Zoom

« Se réunir, innover, entreprendre » : le pôle de compétitivité Ville et Mobilité Durables ADVANCITY

La vocation du pôle de compétitivité ADVANCITY, seul pôle de compétitivité sur la ville durable en France, est de permettre aux entreprises, aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux collectivités territoriales de coopérer et de monter des projets collaboratifs innovants en vue de mettre au point des produits ou services commercialisables à moyen terme, générateurs d'activité économique et créateurs d'emploi. L'accompagnement du pôle se caractérise par l'aide au montage de projets, la présentation des projets aux financeurs publics et la mise en réseau des acteurs (entreprises, académiques, collectivités).

En six ans, ADVANCITY a labellisé près de 400 projets, dont 135 ont été financés pour un montant d'investissements de 400 millions d'euros dans la recherche et l'innovation.

L'ensemble des pôles traitent de sujets ciblés, mettant souvent en œuvre dans les projets une technologie pointue. Ainsi, dans le domaine de l'énergie, neuf pôles ont signé une charte de partenariat autour des réseaux électriques intelligents : ADVANCITY, Alsace Energievie, Capenergies, Derbi, Minalogic, S2E2, Solutions

Communicantes Sécurisées (SCS), Systematic, Tenerrdis. D'autres s'intéressent aux bâtiments, Alsace Energievie, Capenergie (projets PAREX d'isolation des bâtiments). Un réseau des plateformes "Bâtiment-Energie" a été lancé en 2012 avec le soutien de l'ADEME pour accompagner la poursuite des objectifs de la transition écologique dans le secteur du bâtiment. Dans le domaine de l'eau et de l'environnement, plusieurs pôles sont concernés. Il s'agit par exemple des pôles de compétitivité Eau et Hydreos. Il en est de même pour la thématique mobilité à travers, notamment, les pôles MOVEO ou Véhicule du futur. Un seul pôle de compétitivité se distingue en ce qui concerne le développement d'une approche transversale de la ville durable, il s'agit ADVANCITY.

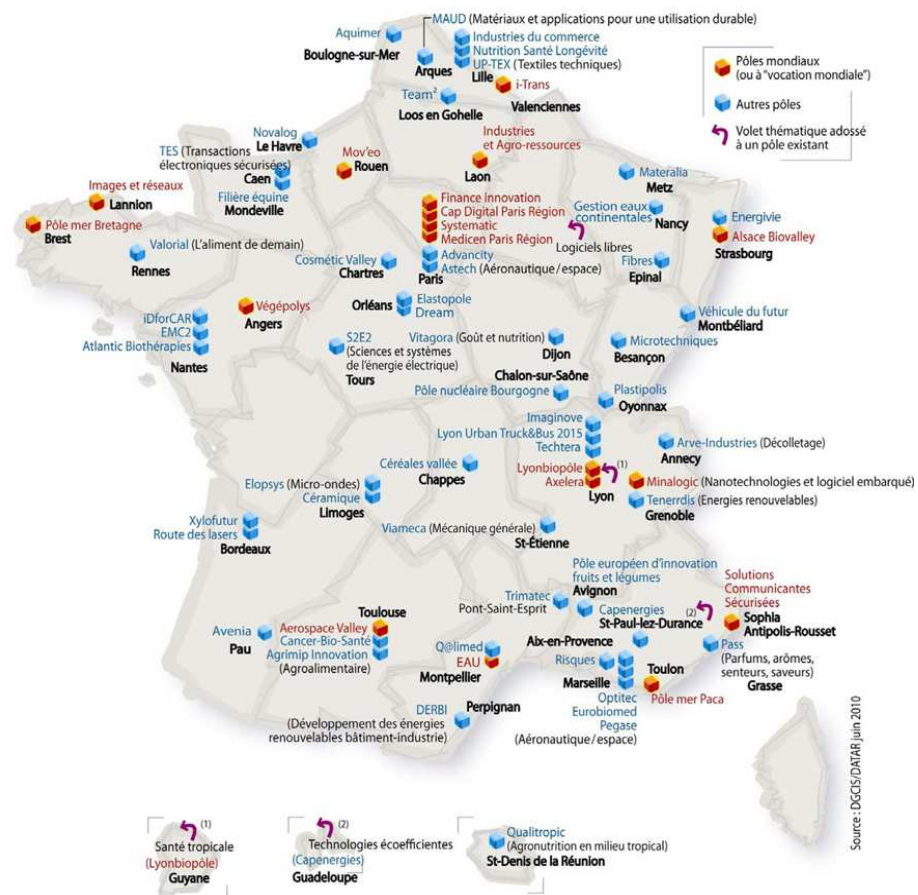


Figure n°3 : Les 71 pôles de compétitivité. Source : DGCIS/DATAR, Juin 2010.

Le COSEI, ou la difficulté de faire émerger une filière « ville durable »

Le Comité Stratégique de Filière Eco-Industries (COSEI) a été créé en 2008 conjointement par les ministères en charge de l'industrie et de l'écologie dans la perspective de mettre en place une instance de concertation entre les entreprises de l'environnement et les pouvoirs publics, assistée par un secrétariat interministériel, pour fixer les orientations stratégiques d'une politique industrielle des éco-industries.

Le COSEI privilégie dans son approche les mutations techniques des filières. Aussi, les groupes de travail du Comité Stratégique se concentrent-ils sur quatre domaines : la gestion de l'eau, la gestion des déchets, les énergies renouvelables et l'efficacité

énergétique, qui ont vocation à structurer des contrats de filières dans le cadre des 34 plans de relance portés par le ministère chargé de l'industrie.

Outre la réflexion par filière industrielle, s'est mise en place une réflexion transversale sur l'exportation. Dans ce cadre, la nécessité d'une action collective relative à la ville durable a émergé, cette dernière apparaissant comme une filière à fédérer et structurer pour apporter une réponse adaptée aux besoins à l'exportation. Un groupe de travail réunissant des acteurs publics et privé s'est réuni et a débouché sur un programme d'actions dont la plupart sont aujourd'hui reprises dans le cadre de la démarche VIVAPOLIS.

VIVAPOLIS, la marque ombrelle de la ville durable à l'export qui s'affirme progressivement

Répondant en premier lieu à une démarche de marketing passant par la création d'une marque et d'un logo, VIVAPOLIS vise, au-delà de la création de cette « marque » unificatrice, à doter la France d'une vitrine de l'excellence dans le secteur de la ville durable et à permettre aux acteurs économiques de se présenter groupés sur les marchés étrangers et dans les salons internationaux, gage de réussite à l'export.

La création d'une telle marque ombrelle repose sur l'affirmation que, dans le secteur de la ville durable, la France possède des « champions » dans toutes les filières (eau, air, déchets, mobilité, efficacité énergétique, etc.) et sur l'ensemble des métiers, de l'architecture à l'industrie, en passant par l'ingénierie et les services. Michèle Pappalardo, fédératrice du volet « Mieux vivre en ville » de la stratégie que développe le secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur et qui a conduit à la mise en place de la marque VIVAPOLIS, souligne que la structuration de la vision unifiée de la ville durable « à la française » nécessite, pour être mise en œuvre, d'une offre elle aussi intégrée mais aujourd'hui morcelée¹⁹. Selon elle, les entreprises ont des objets propres et différents à proposer, l'enjeu est de parvenir à les faire travailler ensemble ou, en tout cas, de manière rapprochée. C'est une action globale et partagée qui pourra faire la différence en faveur de la France sur les marchés internationaux.

La structure juridique pérenne de portage de VIVAPOLIS reste encore à trouver, le fonctionnement de cette initiative reposant avant tout sur le « militantisme » des réseaux professionnels de SYNTEC et d'ADVANCITY ainsi que de fonctionnaires investis sur ces sujets. La création d'une marque et la participation à des événements internationaux contribuent à cristalliser autour de cette action un début d'actions collectives.

Zoom

VIVAPOLIS, fédérer le savoir-faire français à l'export

VIVAPOLIS est le résultat combiné de plusieurs initiatives convergentes.

Sous l'égide du ministère chargé de l'écologie et du développement durable et du ministère chargé de l'industrie, le COSEI (comité stratégique de filières éco-industries) avait engagé en 2011 une réflexion transversale sur le thème de la ville durable.

Parallèlement, l'AFEP a mené des réflexions sur le même sujet. Ces travaux ont rejoint le thème du « mieux vivre en ville » de la ministre chargée du commerce extérieur.

¹⁹ Audition de Michèle Pappalardo, fédératrice du volet « Mieux vivre en ville » de la stratégie de commerce extérieur et de la marque VIVAPOLIS, 19 décembre 2013.

La nomination d'une fédératrice sur ce thème a permis de réunir ces différentes initiatives dans une même action collective à l'export.

Il s'agit pour VIVAPOLIS de fédérer les acteurs de l'offre de la ville durable « à la française » pour revendiquer le savoir-faire de la France dans ce domaine, renforcer les capacités d'exportation des différentes filières de la « ville » (architecture, urbanisme, ingénierie, construction, mobilité, services urbains, etc.) prises séparément mais aussi collectivement pour répondre à la demande internationale de quartiers ou de villes durables.

VIVAPOLIS est une marque collective, déposée par Ubifrance en septembre 2013, soutenue dès l'origine par les ministères concernés, les agences publiques qui interviennent dans le domaine de la ville à l'international (Ubifrance, ADEME, AFD, ADETEF, ANRU, CEREMA, CSTB), des fédérations professionnelles ou assimilées (SYNTEC-Ingénierie, AFEX, AFEP, PEXE, Club ADEME international, Fer de France), des plateformes publiques-privées (ADVANCITY, PFVT), des collectivités (AMGVF).

Le Partenariat Français pour les Villes et les Territoires (PFVT), esquisse de la valorisation à l'international de l'expertise française

Lancé en 2011, le PFVT est une plate-forme de réflexion qui a vocation à valoriser l'expertise urbaine française à l'international « en portant des positions communes ». Son secrétariat est actuellement assuré par le groupement d'intérêt public (GIP) ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), qui est une agence interministérielle pour la coopération technique internationale.

L'enjeu qui a présidé à la création du PFVT était, selon Yves Dauge, son co-président et fondateur, de « réunir les partenaires pour définir la parole française en matière de ville durable vis-à-vis des Nations Unies »²⁰. Le PFVT relève en effet de l'État, il est co-présidé par le ministère des affaires étrangères et les ministères chargés de l'urbanisme et du développement durable, et fédère une centaine d'organisations actives dans le champ de la coopération urbaine (établissements publics, collectivités territoriales, professionnels, entreprises, organismes de recherche et de formation, et organisations non gouvernementales).

Le PFVT a vocation à contribuer à l'élaboration de façon partenariale d'une doctrine française susceptible d'être valorisée à l'international. La réunion en avril 2014 du Forum urbain mondial à Medellín, en Colombie, en a constitué une des occasions, n'en révélant pas moins la grande difficulté de la « maison France » à produire sur la ville durable un discours autrement que de manière précipitée et circonstanciée. On peut citer dans le même sens la réunion de la COP 21 à Paris, ou la préparation d'« Habitat III », pour lesquelles le ministère des affaires étrangères, qui pilote très légitimement l'élaboration des documents nécessaires, sollicite pour ce faire de façon seulement ponctuelle les ministères techniques.

Le financement du PFVT, de l'ordre de 200 000 € par an supportés par le ministère des affaires étrangères, ainsi que le fonctionnement qui repose sur une équipe réduite de personnes, restent fragiles, mais le Partenariat bénéficie d'un effet démultiplicateur fondé sur la mobilisation de réseaux associatifs et de chercheurs.

Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) financera de nouvelles actions tournées vers le développement urbain durable

Pour la période 2013-2014, le FFEM, piloté de manière interministérielle par l'Agence française de développement (AFD), a fait des « territoires urbains durables » une

²⁰ Audition du PFVT et d'ADETEF, *op.cit.*

priorité stratégique. Aussi, de nouveaux critères de financement des projets sont-ils établis pour déterminer les subventions allouées, en complément de celles du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Il s'agit de la planification urbaine comme outil de lutte contre le changement climatique, de la gestion des risques climatiques, de l'approche environnementale de la rénovation urbaine et la gestion des déchets.

La ville se voit ainsi affirmée comme un lieu privilégié de la mise en œuvre des principes qui guident l'action du FFEM pour favoriser la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement sans nuire à ce développement.

L'action internationale de l'Agence française de développement (AFD) structurée dans un cadre d'intervention stratégique « Villes Durables »

L'AFD est l'un des principaux bailleurs bilatéraux dans le champ urbain et l'un des rares à octroyer directement des prêts aux collectivités territoriales. Ainsi, elle a été conduite à développer des outils financiers novateurs en direction de ces autorités locales grâce auxquelles elle a engagé, entre 2008 et 2012, 6,26 milliards d'euros au profit de projets en milieu urbain dans les États étrangers.

En février 2014, l'agence a engagé une concertation sur son cadre d'intervention stratégique pour la période 2014-2017 dénommé « villes durables », qui a été présenté à son conseil d'administration fin mars 2014. Ce document considère la ville durable comme avant tout « un processus de conception, de fabrication et de gestion urbaine piloté par les acteurs publics, en forte synergie avec les forces de la société civile, dans le respect des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable » et souligne dans ce sens que les « programmes d'investissements sectoriels, pour être efficaces, doivent être articulés et hiérarchisés dans le cadre d'un processus de maîtrise globale des enjeux urbains relevant de l'échelle territoriale »²¹. Anne ODIC, responsable de la division collectivités locales et développement urbain à l'AFD, affirme que « l'élévation à un niveau territorial des logiques sectorielles » permet d'adopter une vision transversale du fait urbain²². En inscrivant chaque thématique dans une réflexion et des arbitrages globaux, c'est un écosystème territorial qui est considéré.

Ce cadre d'intervention stratégique est notamment la conséquence, ainsi qu'il le souligne, de l'évolution « substantiel[le] » des interventions de l'agence, son mandat de croissance verte et solidaire s'appliquant désormais dans tous les pays à revenus intermédiaires à croissance rapide ou émergents. Sur le registre de l'aide internationale, la ville durable pour tous, productive économiquement et résiliente sur le plan environnemental, devient ainsi une orientation stratégique de l'action de l'opérateur de l'aide publique au développement.

L'action de l'AFD permet le financement de projets et de programmes d'aménagement mais vise aussi à accompagner les collectivités dans la prise en main de leurs compétences. Il s'agit de renforcer les capacités des acteurs publics locaux à la faveur d'une planification stratégique pérenne de leurs territoires, au-delà de l'action ponctuelle qui leur est apportée dans le cadre de l'aide au développement. « Pour l'AFD, financer des projets de développement urbain durable, c'est permettre aux villes d'établir des priorités face aux grands défis de leur développement futur ».

²¹ Agence Française de Développement, « Cadre d'Intervention Stratégique 'Villes Durables' de l'Agence Française de Développement 2014-2017 », Février 2014.

²² Audition de l'AFD, 20 mars 2014.

Conclusion

A l'international, la demande d'une politique publique cohérente en matière de développement urbain durable monte en puissance.

L'attente d'une politique de durabilité urbaine s'exprime par la voix des grands donneurs d'ordres pourvoyeurs d'aide technique, comme la Banque mondiale et l'Union européenne, et par celle des responsables politiques locaux. Tous recherchent des axes de partenariat structurants et lisibles correspondant à des enjeux de société. Le développement durable dans le renouvellement et la fabrication de la ville est l'un d'eux. Ce constat explique que les institutions françaises les plus au contact des interlocuteurs étrangers sont celles qui se sont engagées en priorité dans des démarches coordonnées.

La demande internationale a beau encourager la transversalité, la France tarde à se saisir de celle-ci comme d'un levier pour promouvoir, pour le plus grand bénéfice tant de ses exportations que de ses propres politiques locales, une telle approche transversale du développement urbain durable.

I.2.1.B. Plusieurs familles d'actions conjointes avec les territoires

La France a, dans le domaine du développement urbain durable, démarré plus tard que d'autres pays européens. Plusieurs organismes comme la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ou certaines collectivités territoriales ont lancé des démarches novatrices dans divers domaines mais le gros des acteurs a été mis en mouvement à la suite d'actions portées par l'État et du plan d'action pour les villes de 2008.

Ce dernier a en effet largement participé à la mise en œuvre d'un développement urbain durable en lançant des initiatives nationales autour notamment des actions dénommées « EcoQuartier » et « EcoCités » qui sont portées par le ministère chargé de l'urbanisme. Un consensus s'est formé autour de ces démarches, le partenariat qui s'est renforcé au cours de cette période ayant intégré les acteurs publics, privés et la société civile.

De son côté l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) porte plusieurs programmes au titre des investissements d'avenir (PIA) concernant la ville durable et intervient par ailleurs sur des actions transversales d'appui aux collectivités territoriales.

En outre, l'ANRU s'est vue confier par le biais de la loi de finances 2014 un nouveau programme d'investissement d'avenir dédié à la très haute performance et à l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain pour mettre en œuvre des actions innovantes en matière de transition écologique et énergétique en cohérence avec le nouveau programme national de renouvellement urbain, au moyen de subventions du PIA distinctes de celles classiquement accordées par elle.

Toutes ces démarches sont fondées sur des appels à projets, avec plusieurs caractéristiques communes menées de façon parallèle :

- un processus d'engagement volontaire des collectivités ou des porteurs de projets ;
- un pilotage national assuré par les services de l'État ou un opérateur dédié (CDC, ADEME, ANRU) mais associant tous les acteurs (collectivités, entreprises, chercheurs, etc.) ;

- une sélection des projets par une commission nationale appuyé sur un « comité scientifique » et des expertises des services de l'État, des établissements publics ou externes ;
- l'animation plus ou moins structurée d'un réseau d'échange de bonnes pratiques.

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

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

Le cabinet de conseil Capgemini Consulting considère le label comme un outil permettant d'initier une politique d'aménagement durable du territoire, qu'il voit plutôt comme un levier que comme une fin en soi. L'association Comité 21 salue de la même façon « l'effervescence » suscitée par une telle initiative de l'Etat, en insistant sur la nécessité de l'élargir à l'échelle territoriale, par-delà celle du seul quartier²³.

Zoom

Les éco-quartiers en chiffres

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

En 2014 cela représente :

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

Le label poursuit trois objectifs :

- garantir la qualité des projets tout au long de leur réalisation ;
- rendre accessibles et visibles les projets d'éco-quartier ;
- promouvoir l'exemplarité, voire l'excellence des démarches, pour faire valoir la qualité des pratiques françaises d'aménagement à l'international.

La démarche se caractérise par l'application du principe de gouvernance partagée, socle du développement durable. Pour ce faire, elle met en place une triple expertise des projets, interne, externe et locale, mobilisant l'ensemble de la communauté des sachants sur l'ensemble des problématiques techniques, économiques, sociologique, urbains, environnementaux voire politiques. Les palmarès visent, par la reconnaissance, à capitaliser sur les bonnes pratiques en leur donnant de la visibilité. Le club national assure quant à lui la construction collective du concept d'éco-quartier. Depuis sa création, il a donné lieu à une centaine d'événements et a procédé à la rédaction de plusieurs guides. Un grand nombre des textes établis dans le cadre de la démarche a été repris dans des textes législatifs ou réglementaires pour que certains principes s'imposent à tous les acteurs de l'aménagement, en matière de réglementation thermique, en perpétuelle amélioration depuis 2000, et de planification urbaine.

En limitant l'artificialisation des terrains non encore bâtis, en privilégiant la densification plutôt que l'étalement urbain, en favorisant la mixité notamment sociale,

²³ Audition de Capgemini Consulting, *op.cit.* ; audition du Comité 21, 19 mars 2014.

les éco-quartiers constituent des laboratoires pour l'évolution des cadres de l'urbanisme et de l'aménagement.

La « grille EcoQuartier », qui synthétise les travaux du club, comporte vingt engagements répartis en quatre volets : démarche et processus, cadre de vie et usages, développement territorial et performance écologique et changement climatique, qui ont vocation à devenir la référence commune des acteurs de chaque projet, chacun d'eux ayant à adapter ses propres pratiques en fonction de ceux-ci, du contexte dans lequel s'inscrit le projet et des attentes exprimées localement. Ces spécificités se traduisent dans des cahiers des charges ainsi contextualisés et des objectifs de performance propres à chaque territoire. L'économiste et urbaniste Jean Haëntjens définit la démarche « EcoQuartier » comme un « processus d'intermédiation interactif » par lequel un partenariat inédit d'accompagnement s'est noué entre l'Etat et les collectivités²⁴. A ce titre, elle représente « une référence précieuse » pour la construction d'une « même culture de la ville durable ».

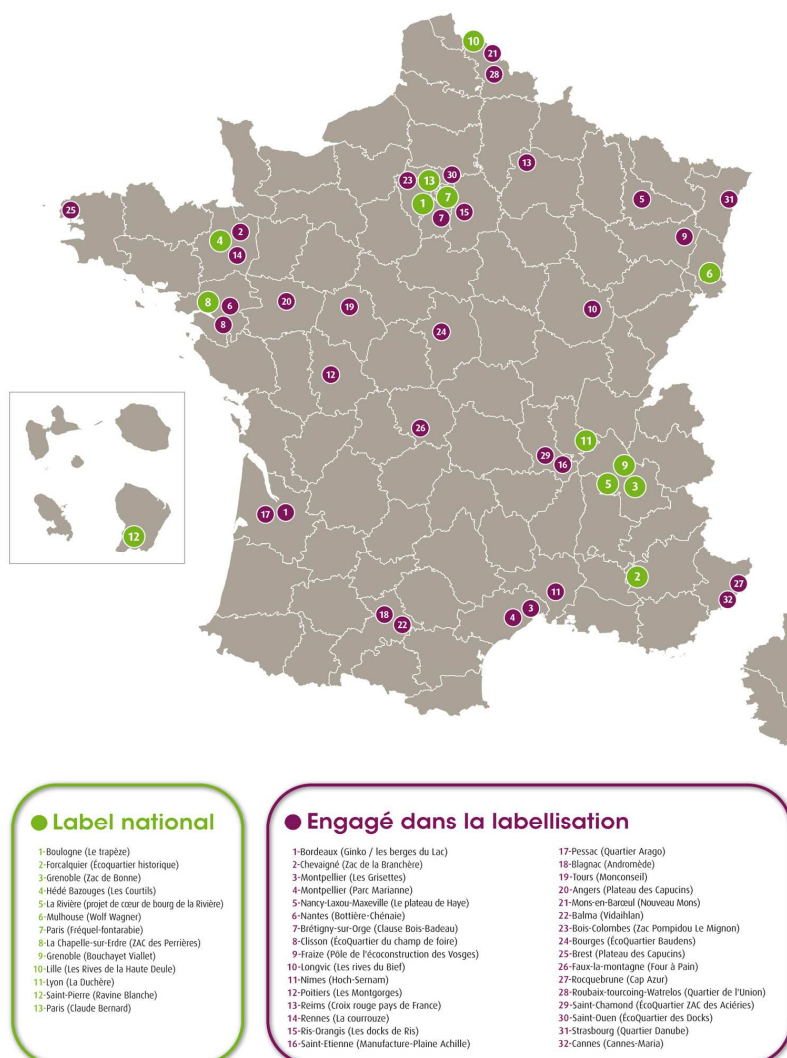


Figure n°4 : « Labels EcoQuartiers » et opérations engagées dans la labellisation.
Source : DHUP, Septembre 2013

²⁴ Contribution écrite de Jean Haëntjens, « Comment valoriser une compétence française sur la ville durable », 19 février 2014. Jean Haëntjens est économiste, urbaniste et consultant en stratégies urbaines (Urbatopie).

Les discussions au sein du club national ont montré qu'un projet ne peut être conduit que collectivement, le pilotage n'en nécessitant pas moins un chef d'orchestre. Dans certaines opérations, la mission d'aménageur s'est vue enrichie d'une fonction d'ensemblier, soit informelle, soit prenant la forme d'un comité de pilotage, de suivi et de coordination, pouvant s'accompagner des services de professionnels de l'animation citoyenne ou de dispositifs de concertation poussés. Les « conseils de quartiers » et les « maisons du projet » qui seront mis en place dans le cadre de la réforme de la politique de la ville doivent donner le cadre utile à la mise en œuvre d'une participation effective des habitants.

Si la gouvernance ouverte assure la qualité des projets, elle suppose néanmoins de nouvelles compétences liées notamment à la concertation et à l'animation autour du projet. Elle suppose d'intégrer des acteurs qui l'étaient peu, comme les associations environnementales ou les riverains, et d'autres qui ne l'étaient pas du tout, comme les jeunes et les enfants. Cette gouvernance ouverte suscite encore des craintes. Les élus sont parfois réticents à la transparence absolue et au débat. Les maîtres d'œuvre eux-mêmes redoutent une source de contraintes pouvant freiner leur créativité. Les habitants ont quant à eux parfois l'impression que le projet est déjà décidé quand s'engage le dialogue et que l'écoute n'est qu'illusoire. La mise en œuvre du principe de participation allonge enfin les délais. Il est important pour les élus souhaitant s'engager dans la démarche de bien s'outiller pour faire face à ces difficultés.

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

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

Il est à noter que certains territoires sont en attente de tels outils afin de rationaliser et poursuivre leur action. Le Grand Lyon écrit dans ce sens à propos du label « EcoQuartier » : « Il nous semble important de veiller à ce que le processus de labellisation puisse favoriser une auto-évaluation de la part des villes concernées quant aux évolutions et réorientations à apporter à l'échelle des politiques publiques [...] afin de favoriser la mise en œuvre généralisée de démarches d'aménagement durable »²⁵. La communauté urbaine souligne en effet que le processus de labellisation produit un effet levier sur les politiques de développement territorial, favorisant la reproductibilité de ce type de démarche.

²⁵ Contribution écrite de la Communauté urbaine du Grand Lyon (Délégation générale au développement urbain / Direction de la planification et des politiques d'agglomération), 28 mars 2014.

Les dix-neuf « EcoCités », démonstrateurs de développement urbain durable

Le PIA représente un investissement de 35 milliards d'euros en dix ans pour financer la capacité d'innovation en France, renforcer la productivité et accroître la compétitivité des entreprises. Cinq axes stratégiques ont été identifiés comme prioritaires par le Gouvernement pour permettre à la France d'augmenter son potentiel de croissance : l'enseignement supérieur et la formation, le développement durable, la recherche, l'industrie et les PME, et l'économie numérique.

Le développement urbain constitue un axe transversal du programme, et le PIA soutient des projets d'innovation dans le domaine des services liés à la ville numérique, aux transports intelligents et à la rénovation énergétique. Dans son cadre, le programme « Ville de demain » soutient spécifiquement des projets de territoires innovants, les « EcoCités ». A travers les appels à projets, une doctrine a été élaborée sur les questions d'innovation urbaine, limitée cependant aux innovations techniques et technologiques. L'ouverture à des projets de rénovation énergétique a été décidée en mars 2014, ainsi qu'une enveloppe de financement d'ingénierie pour relancer les programmes de la première tranche et initier ceux de la seconde tranche attendue fin 2014-début 2015.

La démarche des « EcoCités » était née précédemment en 2008 dans le cadre du « Plan ville durable », sans volet financier. Treize projets de territoires avaient alors été retenus fin 2009 après appel à candidature. La mise en place du Programme des investissements d'avenir (PIA) en 2010 et, en son sein, du Fonds « Ville de demain » spécifiquement dédié aux « EcoCités », a vu le pilotage de celles-ci s'ouvrir au Commissariat général à l'investissement (CGI) assisté de la CDC. La démarche a été ouverte à six nouveaux territoires et l'ensemble compte à ce jour 146 projets qui font l'objet d'un engagement financier de l'Etat. La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature continue de conduire la démarche initiale des « EcoCités » tout en présidant le comité de pilotage « Ville de demain ».



Figure n°5 : Les 19 EcoCités du programme « Ville de demain ». Source : DHUP

Le CGI, le ministère chargé de l'urbanisme comme les collectivités elles-mêmes soulignent la difficile mise en œuvre des projets²⁶. Si les autorités locales sont enthousiastes lors des phases d'appel à projets, elles admettent qu'il leur est très

²⁶ Audition de Florent Hébert, Chargé de mission Développement durable en charge de la démarche EcoCité à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 21 mars 2014 ; Audition du Commissariat général à l'investissement, 03 avril 2014.

difficile « de mesurer [en amont] l'ampleur de l'effort à produire, tant en termes d'investissement qu'en terme d'ingénierie diverse et variée »²⁷. Selon le CGI, le cloisonnement des services de l'administration territoriale freine la mise en œuvre de projets de territoires qui se veulent transversaux. Un démarrage très lent des engagements peut ainsi être observé, dû au nécessaire délai de mise de place du dispositif administratif et juridique et d'élaboration de la doctrine, aujourd'hui achevés. S'y ajoutent la lourdeur des projets, et une faiblesse de l'association des acteurs économiques à l'élaboration des programmes d'action.

Un programme de rencontres nationales a ainsi été proposé en 2012 et en 2013 aux chefs de projet et aux référents des services déconcentrés. Une phase de préparation et de valorisation des échanges a permis de proposer une structuration de l'action publique et de relier les objectifs initiaux des projets de territoires aux actions « Ville de demain ». Ce travail est en cours de publication.

Le bilan « technique », inégal selon les territoires, reste d'autant plus difficile à apprécier que les actions sont encore en cours de montage ou d'expérimentation.

Il est en particulier malaisé d'appréhender les potentialités de valorisation à l'international. Le caractère reproductible ou à tout le moins comparable des actions engagées doit être assuré par le travail d'évaluation et de valorisation qui est en cours de préparation et constituera une plus-value de la démarche.

Les crédits des investissements d'avenir semblent financer plus volontiers des actions sectorielles que la construction d'une stratégie urbaine intégrée, pourtant exigée. Des entreprises le regrettent. GDF Suez, par exemple, affirme qu'il faudra trouver dans la deuxième génération du PIA « une réelle place pour les démarches systémiques », car l'innovation en matière de ville durable doit à présent porter « davantage sur la gouvernance que sur les technologies mobilisées »²⁸.

Zoom

Les « EcoCités » en chiffres

Dix-neuf opérations sont aujourd'hui en cours de réalisation, pour définir et mettre en œuvre des projets intégrés, innovants et démonstrateurs de ce que sera la ville de demain.

En 2011, 200 millions d'euros du Fonds « Ville de demain » ont été accordés pour le cofinancement de 12 projets de transports en commun en site propre, représentant 90 km d'infrastructures.

Puis 146 projets innovants en matière de conception urbaine, de mobilité, de gestion des ressources et des énergies ont bénéficié du soutien financier de l'Etat, pour un montant de 94 millions d'euros.

Au total, les projets soutenus représentent un montant total d'investissement estimé à 3,3 milliards d'euros.

La réforme de la politique de la ville

Alors que le rapport de la Cour des Comptes paru le 17 juillet 2012, « La politique de la ville, une décennie de réformes », a souligné l'échec des pouvoirs publics à résorber les écarts dont souffrent les habitants des quartiers défavorisés, le Président de la République a fait de l'égalité républicaine entre les territoires une priorité de l'action de l'Etat, à travers son engagement n°27. Une réforme de l'action conduite au bénéfice des quartiers défavorisés a été engagée par le Gouvernement, aboutissant le 21 février 2014 à la promulgation de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

²⁷ *Idem*

²⁸ Audition des entreprises impliquées dans l'initiative impulsée par l'AFEP « Les acteurs économiques se mobilisent pour organiser une offre française performante en matière de développement urbain durable en France et à l'international », *op.cit.*

Cette loi permet de revoir en profondeur les instruments de cette politique en inscrivant pour la première fois le principe fondamental de co-construction de la politique de la ville avec les habitants, en redéfinissant la géographie prioritaire à partir d'un critère unique, en mettant en place un contrat urbain et social global et unique et en engageant une nouvelle étape de rénovation urbaine indissociable du volet social. Le nouveau programme national de renouvellement urbain bénéficiera de 5 milliards de crédits budgétaires.

L'ANRU est par ailleurs désignée comme l'opérateur de l'action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain », dotée de 85 millions d'euros dans le cadre du PIA pour viser la très haute performance et l'innovation environnementale pour le renouvellement urbain. Pour y répondre, des moyens significatifs seront ciblés sur une quinzaine de projets de développement intégrés et exemplaires en matière de transition écologique et énergétique. La loi de finances 2014 prévoit par ailleurs un programme doté de 250 millions d'euros en prise de participations, dont l'ANRU est l'opérateur désigné. Il s'agit de participer à la diversification des fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment à travers des opérations de co-investissement public/privé dans les quartiers, rendues possible par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Il est à noter enfin que l'ANRU est l'opérateur du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU). À ce titre, elle finance des projets globaux sur des fonds publics de l'Etat et des fonds privés (UESL – Action Logement). Elle apporte son soutien aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui élaborent et conduisent, dans le cadre de projets globaux, des opérations de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et dans les quartiers présentant les mêmes difficultés socio-économiques, ainsi que le stipule l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003.

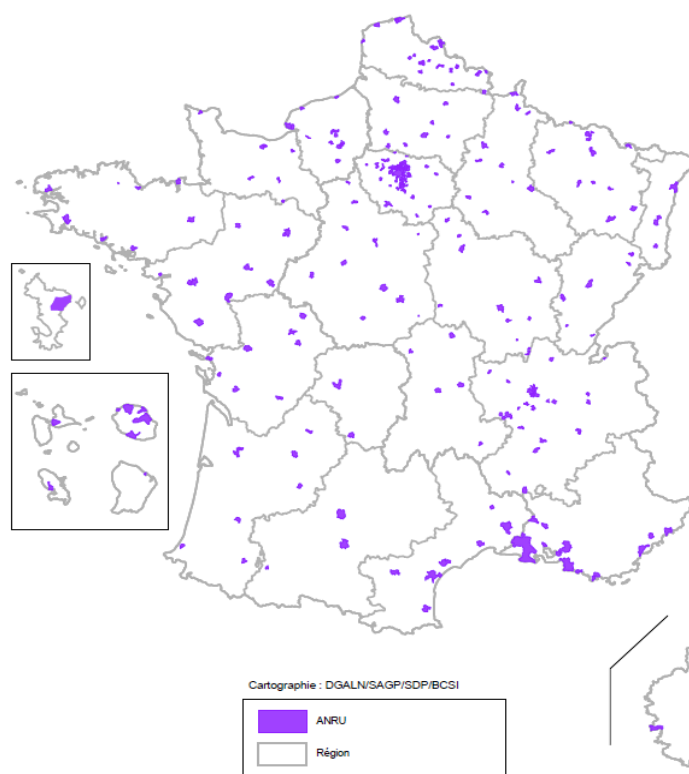


Figure n°6 : Les communes porteuses de projet(s) de rénovation urbaine.
Source : INSEE/DGALN, Juillet 2012

Depuis dix ans, le PNRU a permis d'initier sur de nombreux et différents territoires (grandes agglomérations, villes petites et moyennes y compris dans les DOM) des dynamiques de transformation profonde des tissus urbains concernés. Pierre Sallenave, directeur général de l'agence, souligne que le renouvellement urbain est un savoir-faire spécifiquement français qui s'est constitué progressivement et collectivement avec la nouvelle approche développée par l'ANRU²⁹. Il s'agit d'une expertise qui commence à faire l'objet de demandes à l'international.

Le PNRU a contribué à la montée en compétence des équipes en charge des projets et à la structuration de nouveaux modes de partenariat tant au niveau national que local. Son président, Michel Delebarre, présente les projets financés par l'ANRU comme « la démonstration d'une expérience horizontale réussie »³⁰.

La nouvelle génération de projets de rénovation urbaine (PRU) met l'accent sur l'amélioration du cadre de vie des habitants et l'intégration des quartiers dans la ville. Elle rejoint en ce sens la démarche des éco-quartiers avec laquelle une articulation est de plus en plus recherchée (référentiel commun notamment)³¹.

Aussi, l'approche de l'ANRU, ciblée à l'origine géographiquement sur la rénovation des quartiers dits sensibles, se double désormais d'une action qui se veut transversale avec la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, conjuguant l'action urbaine et sociale dans des projets d'aménagement plus globaux. Pierre Sallenave, directeur général de l'agence, affirme que « la rénovation urbaine est la forme la plus naturelle de l'urbanisme durable, car la durabilité relève précisément de l'évolutivité de l'écosystème » Il y a là matière à une mutualisation du savoir-faire, des méthodes de pilotage des projets et de leur évaluation, avec l'ensemble des acteurs de la ville.

Conclusion

Structurer et rendre lisible une approche collective « à la française »

Face à ce paysage foisonnant, il paraît opportun de fédérer les initiatives existantes, entre lesquelles des convergences et des passerelles sont possibles et indispensables :

- la démarche « EcoQuartier » représente une méthode innovante d'aménagement et de construction de quartiers ;

Zoom

Les chiffres de la rénovation urbaine

- 397 projets de rénovation urbaine font l'objet d'une convention pluriannuelle avec l'ANRU ; ils concernent près de 500 quartiers et plus de 4 millions d'habitants. De plus, au 31 décembre 2012, 289 quartiers ne faisant pas l'objet d'une convention ont bénéficié d'un financement au titre des opérations isolées (OPI).
- Environ 45 milliards d'euros d'investissement (dont 11,7 milliards proviennent de l'ANRU).
- La part des interventions sur l'habitat social représente près des deux tiers des investissements et 60% de la subvention de l'ANRU : 145 200 logements démolis et 139 100 logements reconstruits, 326 100 logements réhabilités et la résidentialisation de 351 400 logements améliorant le cadre de vie.
- Le Programme, prévu sur la période 2004-2015, est ainsi engagé à hauteur de 79% à fin 2012. 52% des opérations programmées étaient livrées fin 2012.

²⁹ Audition de l'ANRU, 21 février 2014.

³⁰ Audition de Michel Delebarre, 10 mars 2014.

³¹ Trois labels « EcoQuartier » ont été décernés à des projets de rénovation urbaine (Saint-Pierre de La Réunion - Ravine Blanche ; Mulhouse - Wolf Wagner ; Lyon - La Duchère).

- la démarche « EcoCités » permet la mise en œuvre de véritables démonstrateurs du déploiement en grandeur réelle de technologies maîtrisées, de nouveaux services urbains et de nouvelles pratiques des citoyens et consommateurs ;
- les appels à projets de l'ADEME, processus fondés sur la recherche appliquée, favorisent l'émergence de nouvelles techniques ;
- les opérations de renouvellement urbain sont enfin en mesure de transformer les quartiers concentrant les plus fort taux de pauvreté.

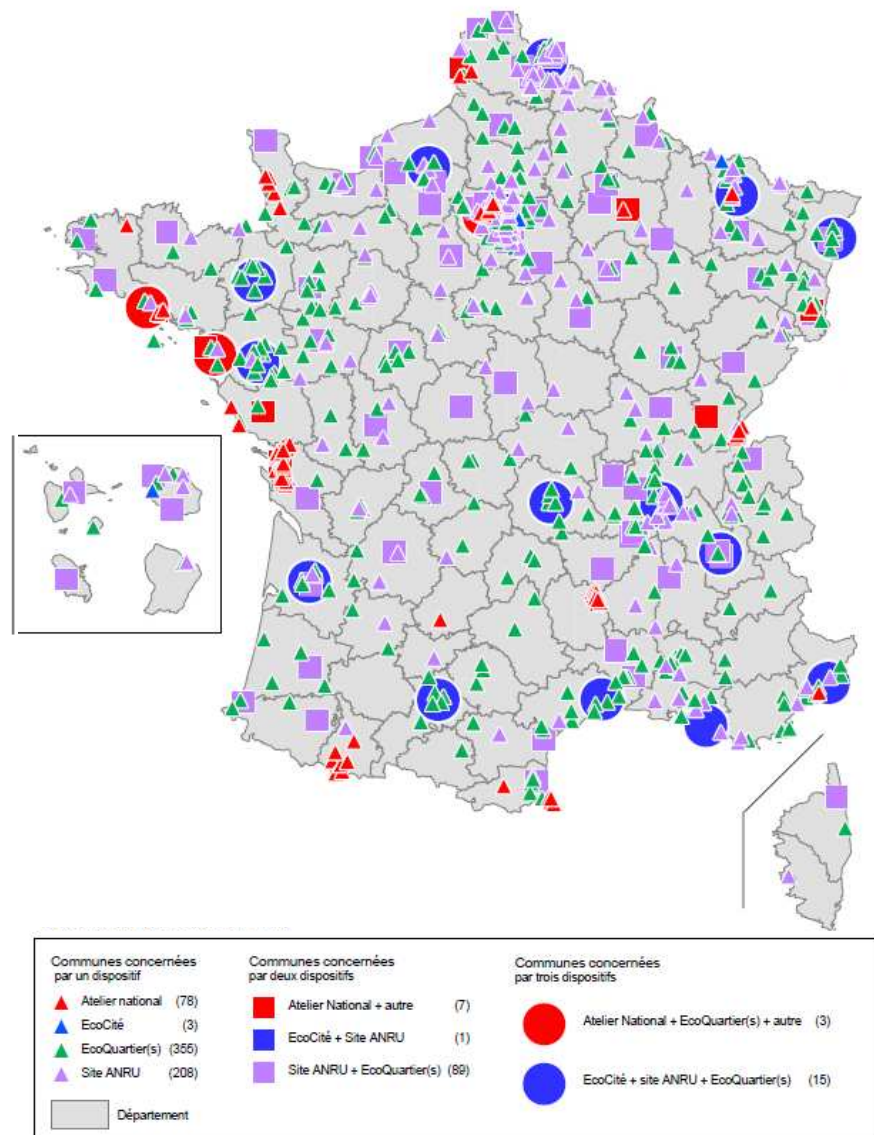


Figure n°7 : Dispositifs d'ingénierie de l'aménagement durable
Source : DGALN, Juillet 2012

De nombreux acteurs déplorent avec vigueur l'absence de détermination des pouvoirs publics à se pencher sérieusement sur les difficultés et les obstacles rencontrés pour mettre en œuvre des stratégies intégrées de développement urbain durable, et à produire les efforts nécessaires pour les lever.

Ces difficultés tiennent souvent à ce que les règles du jeu ayant cours dans les domaines juridiques, administratifs et financiers ont été fixées pour l'approche dite « en silos » qu'il s'agit de dépasser (procédures figées de mise en concurrence dans

le cadre de la commande publique qui structure le modèle économique des entreprises, organisation rigide des services publics, tarification des flux, etc.).

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

Outre la plus grande performance des territoires, de telles démarches évaluatives participeront de la consolidation du savoir-faire français en matière de développement urbain durable. La sociologue Lydie Laigle considère que l'évaluation des projets urbains suscite en outre une production de « savoirs de frontières » nouveaux, et permet à des disciplines différentes de dialoguer. L'évaluation des projets d'aménagement est par exemple l'occasion d'établir des liens entre performance écologique et justice sociale³².

Les territoires et leurs projets, qu'ils soient en phase de conception ou de réalisation, forment à cet égard un vaste corpus qu'il importe d'exploiter. L'évaluation des démarches engagées permettra par ailleurs d'identifier les territoires et les domaines dans lesquels l'expertise urbaine est insuffisante, justifiant un accompagnement plus poussé, par-delà les dispositifs existants.

La mise en place, au-delà des premières tentatives menées en ce sens, d'un programme d'évaluation transversale de l'ensemble des programmes publics s'impose.

I.2.1.C. Plusieurs acteurs administratifs ou financiers

Le Commissariat général au développement durable (CGDD)

Le CGDD a notamment pour fonction d'élaborer la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable dans un contexte marqué par la nécessité de s'adapter au changement climatique et aux mutations économiques, technologiques, sociales et sociétales qui l'accompagnent. Dans cette fonction, il s'intéresse au développement urbain durable et à la ville dans son territoire en prenant en compte les différentes fonctions (se loger, travailler, se déplacer) et en privilégiant une approche transversale de la ville.

Ses interventions se situent à trois niveaux.

Avec l'animation de programmes comme le Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT), la participation à des projets de R&D dans les domaines du bâtiment, de l'énergie, des réseaux techniques urbains, des outils de conception, ou encore l'animation de groupes de travail par exemple autour des villes intelligentes, le CGDD accompagne l'innovation.

³² Audition du Comité Scientifique EcoQuartier, Lydie Laigle (Responsable scientifique Développement urbain durable au CSTB), le 23 janvier 2014.

De la même manière, l'Union Nationale des Entrepreneurs du Paysage et l'Institut supérieur des sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage AGROCAMPUS OUEST soulignent dans des contributions écrites que les espaces végétaux sont bénéfiques à l'environnement urbain (climat, dépollution...) mais qu'ils jouent également un rôle économique et social. « Lieux de rencontre, de santé, d'éducation à l'environnement », ils sont aussi des facteurs de valorisation du bâti et d'attractivité touristique.

Il participe également à la production de connaissances, d'outils, de méthodologies, à l'image des travaux sur la résilience des territoires mais aussi des actions engagées autour de l'économie circulaire (benchmarks internationaux, études), de l'étalement urbain, et de la production d'indicateurs territoriaux de développement durable. Les Agendas 21 ont par ailleurs donné lieu à de nombreuses productions tant sur le plan des outils (cadre de référence, référentiels) qu'en terme d'analyse ou de comparaisons internationales.

Enfin, le CGDD mène des travaux de prospective, qu'il s'agisse d'identifier des mutations que connaissent des villes aujourd'hui et de les anticiper (villes en déprise, villes intelligentes...), ou, à plus long terme, d'engager des démarche prospective comme cela a été fait sur la ville post carbone, ou actuellement sur l'évolution des modes de vie ou la transition énergétique.

Zoom

Les Agendas 21 locaux : le développement durable à l'échelle du territoire

Créés à Rio en 1992, les Agendas 21 locaux sont des projets territoriaux de développement durable, s'appuyant sur un diagnostic partagé et prospectif, une stratégie et une opérationnalité déclinée dans un plan d'actions et dans l'ensemble des politiques publiques.

Initiés par les collectivités, ces projets s'adaptent à tous les types de territoires, de la commune à la région. Particulièrement adaptés au contexte urbain, les Agendas 21 permettent de disposer d'une vision intégrée de l'ensemble des problématiques et favorisent l'interterritorialité, entre acteurs, entre territoires, ne se limitant pas au périmètre de la ville.

Ensemble, il permet de lier toutes les politiques publiques, notamment dans l'élaboration des outils de planification. Son caractère volontaire a l'avantage pour les collectivités de permettre la mise en œuvre d'actions innovantes et expérimentales qui dépassent le périmètre strict de leurs compétences juridiques.

De manière complémentaire à ces activités, le CGDD assure le secrétariat du COSEI et en particulier du groupe d'actions internationales transverses sur la ville durable à l'export (GAIT). A ce titre il contribue très activement à la démarche VIVAPOLIS en alimentant le site internet, en coordonnant des actions de valorisation de l'offre française et en animant le « milieu » que la démarche structure.

De la DATAR au CGET, ou de l'aménagement du territoire à l'égalité des territoires

A travers la refonte de la politique de la ville engagée dans le cadre de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 22 février 2014, il s'agit de renforcer tout à la fois la lisibilité, la cohérence et l'efficacité de cette politique, en donnant une place équivalente aux volets urbain et social.

À cet effet, le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) est regroupé avec l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) pour constituer le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ce comité est rattaché au Premier ministre et mis à la disposition des ministres chargés de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'écologie et du développement durable. Les autres ministres peuvent également faire appel à lui, l'objectif étant de doter l'État d'un nouvel outil administratif à même de conduire une politique d'égalité des territoires nécessairement transversale et dépassant le périmètre de compétence de chacun des ministres. Sa mission première sera de réparer les territoires meurtris, de donner à chaque territoire les moyens de se développer à partir de ses projets et de ses atouts, tout en facilitant l'accès de tous

les Français aux services. Ainsi, Eloi Laurent définit-il l'égalité des territoires comme « ne se limitant pas à l'égalité entre les territoires. C'est plus justement l'égalité dans les territoires, l'égalité permise ou contrainte par les territoires, l'égalité portée par les territoires. L'égalité située des Français(es), dont les territoires peuvent être les entraves ou les vecteurs »³³.

Le Commissariat général comprend un secrétariat général et trois directions : une direction de la ville et de la cohésion urbaine, une direction des stratégies territoriales et une direction du développement des capacités des territoires. Par ailleurs, trois missions transversales sont créées : la mission des affaires européennes, la mission de contractualisation et des partenariats territoriaux et la mission de coordination de l'action interministérielle et sectorielle.

Le pôle dédié à la politique de la ville et à ses singularités, sous la direction d'un commissaire délégué, demeure limité à la géographie prioritaire des quartiers sans prendre une dimension urbaine plus large. La politique de la ville se rapproche de la sorte d'une politique se réclamant de la ville durable, quoiqu'encore limitée aux seules performances énergétique et environnementale, mais reste fortement orientée vers une politique sociale de réparation.

Le CGET reprend par ailleurs la gestion du programme européen URBACT historiquement associé à la politique des quartiers prioritaires. Or, ce programme européen concerne désormais l'innovation urbaine dans son ensemble. Si en outre le pilotage du RFSC est associé au programme URBACT, comme le souhaite la Commission européenne dans un souci de simplification, va se pose la question de la cohérence entre la vocation des deux programmes à embrasser l'ensemble des aspects de la mutation urbaine et leur portage par une structure se présentant comme œuvrant essentiellement en faveur des « quartiers prioritaires ».

Il est important de noter que le CGET a lancé une initiative se voulant systématique de recensement de « territoires catalyseurs d'innovation » en vue de sélectionner des « démonstrateurs à grande échelle » susceptibles d'être soutenus notamment dans les prochains contrats de plan ou dans le cadre d'appels à projets. Cette initiative vient en compléter d'autres, de nature comparable, pilotées par d'autres structures porteuses d'action publique en ce domaine.

Le recensement auquel les services de l'État ont ainsi procédé a permis d'identifier plus de 170 projets « innovants ». Toutes les natures d'innovation, qu'elles soient techniques, sociétales ou encore liées à la gouvernance, sont concernées. Elles correspondent le plus souvent soit à des actions déjà soutenues dans le cadre de programmes nationaux soit à des filières d'avenir identifiées par le Gouvernement.

L'intérêt de cette démarche doit être soulignée surtout si elle permet d'améliorer la cohérence entre plusieurs actions pilotées nationalement en particulier au titre des investissements d'avenir et d'autres qui pourront être retenues au titre des contrats des contrats de plan Etat-Régions (CPER).

La Caisse des Dépôts et Consignations, bras armé de l'Etat

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) joue un rôle particulièrement important dans l'économie nationale. Du soutien aux PME à la rénovation des universités en passant par le développement durable, ce bras financier de l'Etat conjugue sa mission d'intérêt général avec une stratégie d'« investisseur avisé ».

³³ LAURENT E., « Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques », Rapport à la ministre de l'égalité des territoires et du logement, 2013.

La CDC constitue en effet avec ses filiales un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Elle détient de nombreuses participations dans des sociétés du CAC 40, parmi lesquelles on peut citer Danone, Eiffage, Vallourec. Elle est également depuis 2007 le premier apporteur en fonds propres des PME françaises avec plus de 1000 entreprises soutenues. La Caisse a ainsi pris le relais des banques et des investisseurs en fonds propres dont l'offre de financement aux entreprises s'est tarie pendant la crise financière. Elle gère l'ensemble des fonds d'épargne (livret A, livret bleu, Codevi), soit quelque 250 milliards d'euros. Depuis 2008, la Caisse est également le gestionnaire du Fonds stratégique d'investissement (FSI), doté de 20 milliards d'euros, et destiné à « répondre aux besoins en fonds propres d'entreprises porteuses de croissance ». En 2009, le FSI est entré au capital de 21 sociétés pour un montant total engagé de 800 millions d'euros.

La mission première de la Caisse est d'assurer la sécurité et la liquidité de ce volume d'épargne, tout en l'utilisant à des fins d'intérêt général. Elle a ainsi accordé plus de 13 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne en 2009. D'où son surnom de « bras armé » ou « bras financier » de l'Etat.

L'originalité de cette institution est qu'à côté de sa mission d'intérêt général, elle peut exercer des activités concurrentielles et prendre des participations dans des grands groupes industriels ou financiers. Elle détient par exemple la société foncière Icade, l'entreprise de transports collectifs Transdev et une partie de BlueNext, la bourse européenne des crédits carbone.

La CDC est un acteur essentiel des composantes de la ville durable dans le domaine du logement et des infrastructures urbaines, comme actionnaire d'outils opérationnels chargés de mettre en œuvre des projets complexes et comme centre de compétence en ingénierie financière au service des collectivités territoriales.

Ces différentes compétences, qui ne demandent qu'à être mobilisées, font de la Caisse un acteur de tout premier rang de la ville durable qui insiste sur le fait que l'enjeu est moins de financer des projets d'ores et déjà engagés par les collectivités que d'impulser l'innovation là où elle fait défaut, de la déployer³⁴.

I.2.1.D. Plusieurs organismes techniques

L'ADEME

L'ADEME a établi avec ses partenaires une stratégie pour le développement durable de la ville. Il s'agit, d'une part, d'explicitier les différentes interactions, notamment les conséquences des choix d'aménagement et d'organisation du fonctionnement quotidien de la ville en matière de consommation énergétique, d'effet de serre, d'utilisation des ressources et de production des nuisances, et, d'autre part, de faire évoluer les modes d'analyse vers des approches plus systémiques, intégrant les dimensions humaines et sociales³⁵. L'ADEME dispose d'une direction « villes et territoires durables » qui traite des domaines des transports, du bâtiment, du bruit, des sols pollués, de la qualité de l'air et des organisations urbaines, avec un regard principalement lié à son cœur de métier qui est centré sur l'environnement et l'énergie. Il convient de signaler que l'ADEME, conjointement avec un grand nombre

³⁴ Audition du groupe CDC, 27 février 2014.

³⁵ ADEME, Hors-série spécial « 20 ans. ADEME hier, aujourd'hui et demain », *ADEME & vous*, Septembre 2011

de Conseils Régionaux, finance et pilote des centres de ressources régionaux sur les questions liées aux bâtiments. Dans un nombre limité de cas, ces centres de ressources élargissent leur réflexion aux problématiques urbaines.

L'ADEME est également opérateur pour le CGI, et s'est vu confier par l'Etat la gestion des investissements d'avenir relevant de ses champs de compétences, à savoir le financement de programmes ciblés portant sur des démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte, de réseaux électriques intelligents, de l'économie circulaire et de véhicules du futur.

Le CSTB et l'IFFSTAR

Le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) est un EPIC dont le champ couvre essentiellement les produits de construction, les bâtiments et leur intégration dans les quartiers.

Cependant, à travers l'une de ses six priorités scientifiques identifiées dans le contrat d'objectifs conclu avec l'Etat pour la période 2010-2013, il souhaite développer une approche élargie « du quartier à la ville durable ».

Avec sa filiale CERTIVEA, le CSTB se positionne sur une échelle territoriale plus large à travers la démarche HQE Aménagement qu'elle développe. Son implication dans le déploiement de la norme ISO TC 268 répond à la même logique avec un caractère normatif.

L'IFFSTAR, né le 1^{er} janvier 2011 de la fusion de l'Institut National de la Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et du Laboratoire Central des Ponts et Chaussées (LCPC), représente un acteur majeur de la recherche européenne sur la ville et les territoires, les transports et le génie civil.

L'IFFSTAR souligne le besoin de coordination des différents organismes de

recherche urbaine autour d'axes stratégiques communs pour assurer le nécessaire continuum entre la recherche et l'innovation, et les actions opérationnelles conduites dans les territoires³⁶. Il souhaite également que soient mis en place des observatoires

Zoom

L'approche environnementale de l'urbanisme (AEU), un outil de l'ADEME pour la ville durable

L'AEU permet d'intégrer la dimension environnementale à chaque étape d'un projet urbain. « C'est une démarche qui conduit à des arbitrages dans lesquels l'environnement intervient, non pas comme une contrainte secondaire, mais comme un élément fondateur ».

L'AEU peut s'appliquer à des projets de diverses natures. Cependant, elle a surtout vocation à accompagner l'élaboration des documents d'urbanisme (SCoT, PLU), et la mise en œuvre d'opérations d'aménagement telles que les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), les lotissements, les opérations de renouvellement urbain, les éco-quartiers, ou les zones d'activités économiques.

Zoom

Favoriser un langage commun à tous les acteurs : l'implication de la France dans la démarche internationale ISO/TC 268

L'*international standard organisation* (ISO) a lancé un processus d'élaboration de normes pour encourager l'élaboration et la mise en œuvre d'approches transversales et globales du développement durable à l'échelle territoriale. Elle inclura des normes d'exigences et des normes guides relatives aux systèmes de management de projets. La France préside la commission internationale chargée de les élaborer.

De son côté, la Commission européenne a confié à l'ingénierie française le soin d'animer un groupe de réflexion européen sur les besoins normatifs pour les villes et communautés intelligentes et durables et de proposer une harmonisation des principes généraux et de la terminologie. L'AFNOR, pour la France, est au cœur de ce dispositif et marque une étape nouvelle en proposant une normalisation à l'international.

³⁶ Audition de la Direction de l'Aménagement de l'IFFSTAR, 7 mars 2014.

des dynamiques urbaines dont les données seraient partagées par les acteurs, celles-ci restent aujourd'hui souvent cantonnées aux agences d'urbanisme.

Le CEREMA

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), établissement public à caractère administratif, a été créé le 1^{er} janvier 2014 afin de mieux répondre au besoin de disposer d'un appui scientifique et technique renforcé pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables. Fort de son potentiel de recherche pluridisciplinaire, de son expertise technique et de son savoir-faire transversal, le CEREMA intervient dans les domaines de l'aménagement, de l'habitat, de la ville et des bâtiments durables, des transports et de leurs infrastructures, de la mobilité, de la sécurité routière, de l'environnement, de la prévention des risques, de la mer, de l'énergie et du climat. Il regroupe les compétences des anciens CETE et du CERTU. Il s'agit essentiellement d'un centre de ressources pour les « services déconcentrés de l'Etat, dans leurs missions d'assistance aux collectivités territoriales ». Il dispose d'une « direction technique territoires et ville », ayant ainsi vocation à répondre aux enjeux de développement des territoires.

Selon l'article 44 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, créant le CEREMA, l'établissement « constitue un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat ».

Conclusion

Un corpus d'expériences éparpillées mais mobilisables dès aujourd'hui

A travers les multiples initiatives portées par l'Etat, on constate un foisonnement d'actions, de programmes et de projets, qui, s'ils ne répondent pas aux mêmes objectifs opérationnels, aux mêmes entrées thématiques et aux mêmes processus de fonctionnement, s'inscrivent dans une même stratégie globale d'amélioration du cadre urbain. Chacun des organismes a tendance à développer, à partir de son expertise d'origine, de son histoire, sa propre vision de la ville durable sans coordination ni convergence entre eux. On peut sans nul doute se féliciter que chaque institution ait souhaité élargir son périmètre d'intervention à la globalité du fait urbain mais force est de constater que cela génère une dispersion des centres de capitalisation collective sans mise en synergie.

Cette multiplication des initiatives portées par l'Etat sur la ville durable fait l'objet de reproches justifiés de la part des entreprises privées qui peinent à faire valoir auprès de leurs clients étrangers l'existence d'une cohérence de l'action française en la matière. En évoquant les démarches des éco-quartiers et des éco-cités, Veolia Environnement parle d'une « multiplication des couches » qui rend ces outils et leur portée « illisibles », quand Vinci souligne la « permanente inflation des initiatives »³⁷.

³⁷ Audition des entreprises impliquées dans l'initiative impulsée par l'AFEP « Les acteurs économiques se mobilisent pour organiser une offre française performante en matière de développement urbain durable en France et à l'international », *op.cit.*

Les élus avancent eux aussi que le corpus existant est « illisible », et ses visées parfois incompréhensible (« tel outil répond-t-il à une logique commerciale ou normative ? »)³⁸. Selon les associations d'élus, un retour d'expérience plus systématique permettrait aux autorités locales de savoir « ce qui se fait ailleurs, donc ce que l'on sait faire, ce qui peut se faire ». Ces échanges sur les expériences de terrain ne sont à ce jour pas structurés.

Si une expertise urbaine à la fois plurielle et transdisciplinaire se constitue progressivement, on reproche souvent à la France de ne pas avoir l'équivalent d'un Bedzed anglais (précurseur mais néanmoins critiqué car considéré comme dépassé), ou d'un quartier comme celui de Vauban à Fribourg-en-Brigau en Allemagne, pour ne citer que ceux-ci, qui démontrerait le caractère opérationnel de cette expertise et constituerait la vitrine de la ville durable à la française. Cela est d'autant plus regrettable que, si des réflexions sont conduites de manière autonome et dans des lieux différents, elles mobilisent en réalité souvent les mêmes acteurs. Ainsi un socle de doctrine et de connaissances communes est-il en mesure de se constituer, à condition de mettre un terme à la dispersion des efforts qui fragilise les savoirs produits.

La structuration d'une vision plus homogène et mieux coordonnée doit nécessairement s'appuyer sur les compétences déjà présentes et sur les retours d'expériences des actions déjà en cours. En d'autres termes, affirmer une définition de la ville durable qui puisse être reconnue et partagée ne suppose en aucun cas de faire table rase de l'existant qui constitue tout au contraire une grande richesse.

Il n'en demeure pas moins qu'un tel foisonnement ne suffit pas pour rendre lisible la politique conduite, vis-à-vis des collectivités. Il génère un risque croissant d'incohérence et une certaine concurrence entre les dispositifs qui poursuivent des objectifs similaires. Il s'agit dès lors de tirer parti de leurs complémentarités au bénéfice de tous les acteurs.

³⁸ Audition de l'Association des Maires de France, 27 mars 2014.

I.2.2. Un trop grand cloisonnement des organismes de recherche

L'urbanisation et la métropolisation, faits majeurs du siècle, sont abordés par de nombreux programmes de recherche, de façon principale ou incidente. La ville durable fait plus rarement l'objet de travaux spécifiques.

Le PUCA : une veille anticipatrice pour identifier les sujets de demain

Le Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) est un service interministériel administrativement rattaché à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Créé pour faire progresser les connaissances sur les territoires urbains et les bâtiments tout en éclairant l'action publique en la matière, le PUCA initie des programmes de recherche incitative, de recherche-action, d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la conception architecturale et urbaine et de la construction.

Ses priorités correspondent aujourd'hui à celles de la transition énergétique, avec un « plan bâtiment » qui met l'accent sur les progrès thermiques à réaliser dans les différentes catégories de bâti, un « plan ville durable » qui décline les objectifs écologiques au niveau du quartier, de la ville et des transports urbains ainsi qu'un « plan de cohésion sociale sur l'insertion ». Le secrétaire permanent du PUCA concède que le caractère transversal des travaux apparaît davantage dans la combinaison des programmes que dans les programmes de recherche eux-mêmes³⁹.

Le « plan bâtiment » vise à développer, à travers les programmes d'expérimentation, une offre de solutions techniques et architecturales innovantes, à faire émerger des procédés de conception et de réalisation performants et à encourager les bonnes pratiques des maîtres d'ouvrage, des collectivités locales et des professionnels, tant en réhabilitation qu'en construction neuve à très haute performance énergétique.

Le « plan ville durable » s'est quant à lui concentré dès 2009 sur le périurbain. Le thème de la mobilité est ainsi central dans ces travaux, pour répondre notamment à la remise en cause des déplacements en voiture particulière par les impératifs du développement durable. D'autres travaux se focalisent sur les tensions parfois à l'œuvre entre les logiques de développement des entreprises, dans leur rapport à l'espace, et les logiques de développement durable des territoires.

Les travaux regroupés autour de l'axe « cohésion sociale » se focalisent quant à eux sur les processus de précarisation et de vulnérabilisation, d'une part, et sur ceux d'intégration ou de promotion sociale, d'autre part. Ces processus sont abordés à travers des situations et des politiques qui mettent en scène la ville, ses structures, ses

Zoom

Les smart-grids et le périurbain : quand le PUCA fait émerger et converger les questionnements

A travers l'appel à propositions « du périurbain à l'urbain » lancé en 2011, le PUCA s'est attaché à changer le regard sur des territoires périurbains souvent décriés, posant la question : « et si l'on envisageait le périurbain comme l'espace de la durabilité ? ».

De même, si les smart-grids constituent un sujet émergent sur lequel nombre d'acteurs engagent des réflexions et des actions opérationnelles, le PUCA a synthétisé l'ensemble des travaux encore embryonnaires, puis a mis en synergie l'ensemble des parties prenantes (monde industriel, collectivités locale, chercheurs, experts, bureau d'études...).

³⁹ Audition d'Emmanuel Raoul, secrétaire permanent du PUCA, 17 mars 2014.

réseaux, ses acteurs et ses sociabilités. En perspective, c'est le pilier social du développement urbain durable qu'il s'agit de documenter par des analyses renouvelées.

Avec son appel à projets « LQCM - Logement à coût et qualité maîtrisés », le PUCA exige des maîtres d'ouvrage candidats une approche en coût global, approche alors innovante. Le programme « VUD - Villa Urbaine Durable » élargit quant à lui le champ de réflexion, en allant jusqu'à intégrer les notions de mixité sociale et de maîtrise de l'étalement urbain, préfigurant la réflexion sur les éco-quartiers.

Sur le sujet de la ville durable, avec la même finalité d'éclairer la décision publique, nombre d'actions menées par le PUCA, grâce à sa réelle connaissance du milieu scientifique, alimente la réflexion depuis 2008 autour des notions de densification douce, de mixité fonctionnelle, de périurbain, de ville ordinaire (qui peut s'incarner par exemple dans les espace dévolus à la logistique), de mobilités, ou encore de métropolisation.

Europan (acronyme pour « Europe Programme Architecture Nouvelle ») est un « concours d'idées d'architecture et d'urbanisme suivi de réalisations » dans le cadre duquel des projets d'aménagement durable sont proposés par des étudiants et de jeunes professionnels à partir de situations urbaines concrètes proposées par des collectivités. Les projets ont vocation à favoriser l'intensité urbaine tout en prenant soin de l'environnement. Pour ce faire, les relations entre ville et nature font l'objet d'un programme de travail à part entière et des recherches sur les quartiers durables sont poursuivies. L'édition 2014 se penche sur la question de la ville adaptable.

Il semble que le PUCA se distingue en particulier par sa capacité à organiser une veille scientifique qui consiste à savoir ce qui se produit ailleurs (ouvrages, colloques) mais aussi d'en réaliser la synthèse, dans une optique de capitalisation, de partage des connaissances acquises. Il revendique en outre une veille que l'on pourrait qualifier d'anticipatrice et d'active, qui vise à identifier et formuler des problématiques novatrices⁴⁰. Il s'agit de « révéler et de formaliser des questions qui peuvent pointer ici ou là, de formuler parfois des questionnements allant à contre courant des idées véhiculées, de mettre en relation différents acteurs ».

Zoom

La ville durable vue par le PUCA

« Objectif de nombreuses politiques portées par plusieurs ministères, préoccupation majeure des élus et des techniciens dans la fabrication de la ville, centrale dans les travaux de beaucoup d'équipes de recherche, intéressant de plus en plus d'entreprises, construire une ville durable est un des enjeux du XXI^{ème} siècle. Mais cet objectif nécessite sans doute des méthodes de travail différentes.

L'expérimentation : un savoir faire reconnu

L'expérimentation recouvre de la recherche appliquée, de la recherche-développement, de l'évaluation de projets. Les actions qui lui sont liées s'inscrivent dans une dynamique de fertilisation croisée entre les savoirs des chercheurs et les savoirs et savoir-faire des acteurs opérationnels de la ville, engagés dans des démarches d'innovation ou de recherche expérimentation.

Les programmes d'expérimentation dans l'urbanisme, la construction, l'architecture représentent un pan des activités du Puca largement reconnu par les milieux professionnels de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et des entreprises. Les REX, le programme Reha en sont une des illustrations.

⁴⁰ *Idem*

La ville durable au-delà des « territoires d'exception »

En France, comme dans de nombreux pays européens, 80% de la ville physique (bâtiments, infrastructures, équipements) de 2030 existent déjà. Et si, tout ce qui relèvera des 20% de constructions nouvelles peut répondre, dès la conception, aux objectifs de la durabilité, il faut également s'intéresser au « déjà là », si nous ne voulons être confrontés à des dysfonctionnements sociaux et spatiaux majeurs de l'urbain.

La ville durable ne peut donc se limiter aux « démonstrateurs », – au même titre que les Bepos, Tepos, smartgrids (expérimentations et réflexions importantes du programme du Puca) – vitrines de ce que devrait être la ville durable, celle-ci ne se limite pas à ces objets.

En effet, la ville durable n'est pas une mais multiple, les voies pour y parvenir également. Les réponses ne sont pas univoques. La ville durable renvoie à un large éventail d'enjeux, de problématiques, et en conséquence de politiques envisageables. »

Le PREBAT et le PREDIT, des programmes sectoriels inter-acteurs

La Plateforme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment (PREBAT) est un programme de recherche porté par le PUCA qui a fait ses preuves, mais demeure limité au bâtiment.

Dans la même veine, le Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT), dont le secrétariat est assuré par le CGDD, est un programme de recherche et d'innovations interministériel qui relève des ministères en charge de l'écologie et du développement durable, de l'industrie et de la recherche, et de trois agences de financement (ADEME, ANR, OSEO). Il a su développer des connaissances diverses, technologiques aussi bien qu'urbanistiques, environnementales, économiques et humaines, dans le secteur des transports et leurs articulations avec les territoires, sans toutefois s'élargir au sujet urbain en tant que tel.

Dans les deux cas, les relations avec les entreprises des secteurs concernés sont étroites, tant dans le contenu des programmes que dans leur gouvernance. Collectivités et associations participent également à leur conduite.

L'ANR ou le financement d'une recherche par filières

L'Agence nationale de la recherche (ANR) concentre toujours plus son financement sur la recherche fondamentale. Son plan d'actions se découpe en six défis dont celui intitulé « Mobilité et systèmes urbains durables » reste très minoritaire en matière de financements, représentant 2,6 % du montant des projets financés, soit environ 4 millions d'euros/an pour les deux dernières années. De nombreux projets associent des entreprises et les laboratoires publics tels que le CNRS, des universités, et dans une moindre mesure quelques collectivités territoriales.

On peut regretter que, corrélativement au recentrage de l'ANR sur la recherche fondamentale, la diminution sensible des crédits de l'ADEME pour financer en propre de la recherche et le faible budget de R&D dans les entreprises françaises, les possibilités de financement de la recherche appliquée soient de plus en plus limitées. Nombreux sont les acteurs qui constatent et regrettent une approche en priorité par filière et par discipline dans laquelle une problématique plus transversale liée à la ville durable trouve peu sa place. Une note du service de coordination à l'intelligence économique du ministère des finances de 2012 arrivait au même constat⁴¹.

⁴¹ ROCHET C., « La modélisation numérique des écosystèmes urbains. Note du service de coordination à l'intelligence économique », Ministère de l'Economie et des Finances, 2012.

Aussi, la construction d'une vision collective sur la ville n'est-elle abordée qu'au sein d'un sous groupe de l'alliance « recherche environnementale », sous l'angle « villes et mobilité ».

Des initiatives sont toutefois prises pour aller vers un décloisonnement et une ouverture du milieu académique. Parmi elles, on peut mentionner :

- Dans le cadre du PIA, les membres du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) Paris-Est se sont fédérés pour répondre de manière commune à l'appel à projets « Laboratoires d'excellence ». S'est ainsi constitué le Labex Futurs Urbains, fédération d'équipes de recherche qui regroupe treize équipes scientifiques pluridisciplinaires sous la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur. Il s'agit à travers lui de mettre en œuvre des programmes de recherche transversaux se situant à l'interface entre les technologies, les usages.
- L'institut d'excellence Efficacity, financé dans le cadre du PIA, a pour prisme d'intervention premier la transition énergétique, en privilégiant l'échelle urbaine et une approche systémique. Son programme de recherche comprend trois volets : repenser les objets urbains (les gares par exemple), promouvoir les technologies de couplage (notamment pour réutiliser l'énergie produite et perdue) et affiner les « *metrics* », autrement dit les outils de mesure. En rassemblant au sein d'un consortium des entreprises, des sociétés d'ingénieries, des instituts de recherche et des membres académiques, Efficacity incite des acteurs traditionnellement cloisonnés à travailler ensemble dans le cadre de programmes dont les livrables ont vocation à prendre la forme de méthodologies, de logiciels, d'indicateurs.

Les chaires de recherche : l'exemple de l'Ecole des Mines ParisTech

Une chaire de recherche a été lancée début 2014 par le Centre de gestion scientifique avec Écosystèmes (consortium de récupération des déchets électriques et électroniques) sur les « mines urbaines », tournée vers l'économie circulaire à l'intérieur des zones urbaines (recyclage de métaux stratégiques, fabrication de polymères industriels, modèles économiques en « boucle fermée »).

Le Centre d'Efficacité Énergétique des Systèmes développe depuis longtemps des outils d'aide à l'éco-conception dans le but de réduire les impacts environnementaux des bâtiments et des quartiers. L'analyse de cycle de vie est utilisée dans cet objectif, en lien avec des réseaux européens spécialistes du domaine. Adossée au Centre d'Economie de la Sorbonne (CES), avec la collaboration des Ponts ParisTech et d'AgroParisTech, la chaire de recherche et de formation « Eco-construction » travaille depuis 2009 avec le groupe Vinci sur ces thèmes (performances environnementales et énergétiques, modélisations des relations bâtiments-transports, relations infrastructures-biodiversité, aspects sociaux et économiques...).

L'Institut supérieur d'ingénierie et de gestion de l'environnement (ISIGE), créé en 1992, décerne quatre mastères spécialisés français et internationaux, dans le cadre desquels des travaux sont menés sur la durabilité des villes, en Europe et dans le monde (Chine, Inde, Russie, Etats-Unis, Asie du Sud-Est notamment), notamment dans le cadre d'ateliers urbains ou d'Agendas 21 en coopération avec des universités et écoles de ces pays.

Conclusion

Mettre plus systématiquement en commun les travaux des uns et les pratiques des autres

Sur la base d'une recherche académique de tradition disciplinaire bien ancrée, les travaux concernant la soutenabilité urbaine ont adopté assez récemment des approches plus systémiques. Ces travaux se font en général sous gouvernance collégiale, à travers des programmes ou des institutions. Ils ne disposent pas de lieu commun d'échanges systématiques ou de capitalisation, ce qui explique dans une certaine mesure que, jusqu'à présent, les travaux de recherche n'ont pas encore permis de déboucher sur des concepts opérationnels intersectoriels de ville durable. Une grande collectivité comme la Ville de Paris qui soutient amplement la R&D (Paris 2030, aides aux chercheurs étrangers, contrats CIFRE, Paris Région Lab' etc.) souligne dans le même temps que « les résultats des études ne parviennent pas toujours aux élus ou aux services techniques concernés »⁴².

Les relations de tels programmes et de telles institutions avec les entreprises sont diverses, allant de la séparation à l'interaction forte.

Plusieurs acteurs français du milieu de la recherche sur les thématiques urbaines sont largement reconnus au plan international dans leur domaine, et la création d'un lieu de convergence en permettrait un rayonnement et une valorisation bien supérieurs.

⁴² Audition de Cédissia de Chastenet, architecte et docteur en urbanisme, adjointe au chef de service technique de l'habitat à la Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, 15 janvier 2014.

Dans une contribution écrite, elle précise que pour rationaliser les démarches initiées par la Ville, il conviendrait de mettre en place un pôle de recherche et d'innovation qui réunirait élus, services et organismes de recherche sur les questions urbaines. S'il pourrait d'abord être mis en place à l'échelle de la Ville de Paris, il pourrait à plus long terme être élargi à l'échelle de la métropole alors créée, pour appréhender de manière plus globale les enjeux du développement durable. Un tel pôle pourrait donc fédérer les chercheurs en poste au sein des services de la Ville mais aussi de les mettre en lien avec les laboratoires. Cette passerelle permettrait de mettre en œuvre une recherche plus opérationnelle.

L'architecte et docteur en urbanisme considère que si de tels pôles se structurent dans les métropole, ils gagneraient à être mis en réseau, à travers une structure nationale qui assurerait le suivi de leurs travaux, leur proposerait des programmes de recherche ou en tout cas leur signalerait des domaines à explorer.

I.2.3. Une appropriation positive du fait urbain par la société civile et les réseaux d'expertise qui restent peu sollicitée par la puissance publique

I.2.3.A. Des initiatives privées multiples

Du côté des acteurs privés, qu'il s'agisse de la société civile, du monde associatif ou des entreprises, la ville durable est devenue un thème de réflexions méthodologiques à part entière. On constate une contribution significative de nombreuses structures et organisations, en volume comme en qualité. Les productions sont nombreuses et bénéficient parfois d'aides d'organismes publics tels que l'ADEME, la CDC ou certains ministères.

Comité 21, une association née pour « faire vivre en France l'Agenda 21 »

Le Comité 21 est une association à but non lucratif qui constitue « un réseau d'acteurs engagé dans la mise en œuvre opérationnelle du développement durable. Il a pour mission de créer les conditions d'échange et de partenariat entre ses adhérents issus de tous secteurs afin qu'ils s'approprient et mettent en œuvre, ensemble, le développement durable à l'échelle d'un territoire ». Composé de quatre collèges, il réunit des entreprises, des collectivités, des associations, des établissements d'enseignement supérieur et des médias. Créé en 1995, le Comité 21 représente ainsi un réseau de près de 500 adhérents.

Constatant que les quartiers durables, quelle que soit la qualité de la démarche de projet engagée (qualité de l'aménagement et du bâti, concertation, mixité sociale et urbaine), ne constituent encore en France que « des initiatives partielles et généralement isolées », le Comité 21 a engagé en 2009 auprès de ses adhérents une réflexion plus large sur la ville durable⁴³.

Le Comité 21 représente ainsi un partenaire historique du ministère en charge de l'écologie concernant la question des pratiques territoriales de développement durable telles que la mise en œuvre des Agenda 21, et celle de la responsabilité sociétale des entreprises. Les recoupements avec les initiatives lancées par le ministère sont néanmoins évidents, au titre des politiques publiques de l'égalité des territoires notamment.

L'IDDRI pour éclairer la fabrique de la ville

L'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) souligne quant à lui combien la ville est souvent mal connue, en tout cas mal comprise. Ainsi, ceux que l'on pourrait qualifier les fabricants de l'urbain appellent à un effort d'analyse pour mieux comprendre les ressorts des dynamiques urbaines. La production de la ville, comprise comme action collective, est encore peu sensible aux messages scientifiques sur la durabilité. C'est pourquoi le programme « Fabrique urbaine » développé au sein de l'IDDRI a pour objectif général « d'éclairer les mécanismes de la fabrique urbaine, de faciliter ainsi une compréhension partagée des problématiques qui lui sont liées, de les inscrire dans une perspective mondiale, et d'accompagner la transition vers une trajectoire soutenable ». On retrouve chez cet acteur une volonté de contribuer à l'élaboration d'une appréhension commune des leviers pertinents d'un développement urbain durable. Vincent Renard, responsable du programme « Fabrique Urbaine », souligne que les passerelles entre la fabrication de la ville et les

⁴³ Comité 21, « La ville, nouvel écosystème du XXI^e siècle Ville, réseaux, développement durable », Rapport 2011-2012 du Comité de prospective.

problématiques globales de la transition écologique des territoires ne sont pas encore établies et doivent être construites⁴⁴.

La prospective au sein des entreprises privées

Les entreprises privées, notamment les grands groupes, développent leurs propres réflexions sur les questions de ville durable. Il s'agit notamment pour elles de promouvoir le passage d'une approche dans laquelle la ville est vécue comme une obligation contraignante, une nécessité subie en raison des nuisances qu'elle induit, à une appréhension plus positive, par laquelle les villes sont envisagées comme des lieux d'innovations sociales et technologiques qu'elles ont vocation à construire et donc à incarner. Nous n'en donnerons que quelques exemples, sans parti pris particulier quant aux mérites ou au degré d'importance.

VINCI réunit au sein du club « Ville et Territoires » une vingtaine de chercheurs et de dirigeants opérationnels du groupe qui travaillent sur des problématiques territoriales avec les acteurs locaux concernés, en recherchant, à partir de cas concrets, les solutions techniques appropriées.

L'entreprise anime également la Fabrique de la Cité. Outre l'organisation de débats et d'échanges en France et à l'étranger, celle-ci promeut la publication d'études et de travaux de recherche, en s'appuyant sur des partenariats avec de grandes écoles et des universités.

De manière comparable, EIFFAGE se présente comme un ensemblier de la ville qui oriente sa recherche et développement vers de nouveaux procédés de construction plus respectueux de l'environnement, mais également vers une approche qui se veut « réellement globale » d'un développement urbain durable dont « le progrès ne se mesurerait plus à ses seules avancées technologiques ». Il s'agit en outre d'anticiper l'adaptation de la ville au changement climatique et aux mutations sociales. Le projet baptisé « Phosphore », laboratoire de recherche en développement urbain durable, répond à cette logique, dont témoigne son référentiel « HQVie ® », Haute Qualité de Vie, qui vise à conjuguer par le projet urbain les performances environnementales à la qualité de l'espace à vivre, selon une approche éco-systémique de l'espace urbain⁴⁵. Bien d'autres démarches tout aussi innovantes sont engagées par d'autres groupes, à commencer par le groupe BOUYGUES à travers l'Observatoire de la ville, EDF avec l'atelier « Energie et territoires » ou des démarches qui associent plusieurs acteurs économiques dans un *think tank* comme « *The Shift project* »⁴⁶, pour n'en citer que quelques uns.

De leur côté, les sociétés d'ingénierie regroupées notamment au sein de SYNTEC sont fortement mobilisées pour faire connaître l'expérience française à l'exportation, qui représente le plus souvent plus de la moitié de leurs activités dans de nombreux domaines de l'urbain. Syntec est également actif dans les structures de normalisation européennes (CEN) ou mondiales (ISO) ainsi que dans les pôles de compétitivité. Les membres de SYNTEC représentent ainsi une forte expertise qui peut être mobilisée.

⁴⁴ Audition de Vincent Renard, chercheur associé à l'IDDRI, conseiller de la directrice, responsable du programme « Fabrique Urbaine », 18 mars 2014.

⁴⁵ Audition de Valérie David, Directeur du Développement Durable, et Pierre Mutz, Conseiller du Président de Eiffage, le 21 janvier 2014.

⁴⁶ « *The Shift project* » a « l'ambition d'emprunter le meilleur de chaque catégorie d'acteur pour proposer des vues globales et constructives dans la progression vers une économie décarbonnée, et qui ne supposent pas de changer préalablement la nature humaine pour pouvoir s'appliquer ». Le *think tank* à dimension européenne est notamment financé par la CDC, BOUYGUES, Saint-Gobain, Scheider Electric, la SNCF, SPIE, Vinci Autoroutes, EDF.

I.2.3.B. Des réseaux d'expertise territorialisés, peu coordonnés

Outre les services des collectivités territoriales et des intercommunalités, ainsi que leurs aménageurs, plusieurs structures publiques ou parapubliques apportent aux territoires un soutien en matière d'ingénierie.

Les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) et les Etablissements Publics Fonciers (EPF)

Les EPA sont des établissements publics de l'Etat qui réalisent des opérations d'aménagement pour son compte mais aussi et surtout pour celui des collectivités. Ils sont notamment en charge des opérations dites d'intérêt national (OIN).

Qu'ils soient d'Etat ou locaux, les EPF se font les partenaires des stratégies foncières des collectivités territoriales, ayant pour compétence le « recyclage foncier », de l'acquisition à sa remise en état, en amont des projets d'aménagement public.

Les agences d'urbanisme

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 conforte les agences d'urbanisme en tant qu'outils d'ingénierie partenariale, en élargissant et précisant leurs différents rôles. La loi ALUR modifie ainsi l'article L.121-3 du code l'urbanisme, qui précise notamment les missions des agences en indiquant qu'elles sont chargées de :

- suivre les évolutions urbaines et développer l'observation territoriale ;
- participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ;
- préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques ;
- contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine ;
- accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines.

Les agences d'urbanisme sont avant tout des outils au service des territoires, mais elles constituent aussi un canal de diffusion des lignes portées par l'Etat au niveau local. Inversement, tant au niveau régional que national, l'Etat a besoin de données mises à jour pour ajuster ses politiques. Ainsi, la loi ALUR a prévu la mise en place d'observatoires des loyers, dont les agences d'urbanisme seront des outils privilégiés. Grâce à elles, peut se nouer une collaboration fructueuse entre les collectivités territoriales et l'Etat dont elles assurent aussi le relais pour les « porter à connaissance » en matière d'urbanisme et d'aménagement. La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) présente sa « philosophie » comme la pensée selon laquelle « la planification urbaine, stratégique et durable passe par la mise en réseau des ingénieries et par la coopération », invitant à une mise en lien plus forte des différentes expertises⁴⁷.

Les agences d'urbanisme constituent des instances locales de dialogue et d'ingénierie indépendantes, mutualisées et neutres, au sein desquelles sont partagées, dans un but d'intérêt général, les orientations des diverses collectivités et

⁴⁷ Contribution écrite de la FNAU, Mars 2014 ; audition de la FNAU, 27 mars 2014.

celles de l'Etat. Dans un contexte de décentralisation, un tel dispositif se révèle indispensable en vue d'assurer un aménagement équilibré du territoire et d'évaluer l'impact des politiques publiques engagées. Les agences d'urbanisme sont garantes de la présence d'une ingénierie urbaine au service des territoires, notamment pour les phases de diagnostic et d'évaluation, qui sortent souvent des commandes plus opérationnelles liées à la conception urbaine.

Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE)

Les CAUE sont des lieux départementaux d'échanges et de mutualisation des savoir-faire liés aux enjeux du cadre de vie, de l'échelle architecturale à l'échelle territoriale. Ils informent et forment aux bonnes pratiques les maîtres d'ouvrage publics et privés, les maîtres d'œuvre de conception et de réalisation, mais aussi les enseignants et les citoyens, avec l'objectif de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans les territoires. Pour les autorités locales, ils constituent un outil d'aide à la décision.

La Fédération nationale des CAUE (FNCAUE) définit ces conseils départementaux comme des plateformes locales qui « mett[ent] en présence l'ensemble des acteurs de la ville durable », « crée[nt], au niveau local, des passerelles entre des acteurs de cultures professionnelle et institutionnelle différentes », et constituent à ce titre des réseaux d'expertises ancrés dans les territoires qui peuvent être mobilisé⁴⁸. Il est à noter que 60% des communes françaises adhèrent à leur CAUE.

Acteurs de la solidarité territoriale, entre espaces urbains et espaces ruraux, entre acteurs publics et privés, ils mettent en œuvre un service public de proximité, à travers des conseils et des actions de diffusion de la culture architecturale, urbaine et paysagère. Ils ont ainsi vocation à jouer un rôle dans la fabrication des territoires et de la ville de demain, en déployant une approche culturelle et pédagogique.

Les architectes ont un rôle évident et central à jouer dans la construction d'un cadre de vie urbain durable. Les CAUE apportent une expertise sur la qualité architecturale des projets mais assurent aussi un lien entre la production architecturale et l'urbanisme. Ce croisement des échelles est un préalable nécessaire au déploiement de la ville durable, et au dépassement de la seule performance environnementale du bâtiment.

Conclusion

Un réseau d'expertise à renforcer

Les pratiques d'élaboration de programmes partagés, qui servent par exemple de moteur aux agences d'urbanisme, sont encore rares ou trop peu lisibles. Ce sont pourtant des cadres de travail qui ont vocation à contribuer au conseil aux territoires que le ministère en charge de l'urbanisme souhaite promouvoir auprès des collectivités qui en éprouvent besoin pour que les projets de qualité soient accessibles à tous, malgré les déficits de moyens ou d'ingénierie.

A travers les outils ou le soutien qu'il leur apporte, l'Etat s'efforce en effet de répondre à un besoin de qualification et de professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage publique en matière d'aménagement. Néanmoins, les coopérations entre ces outils demeurent assez faibles et le partage de compétences n'est pas toujours évident, dans le sens où chacune de ces structures travaille isolément.

⁴⁸ Contribution écrite de la FNCAUE, 26 mars 2014.

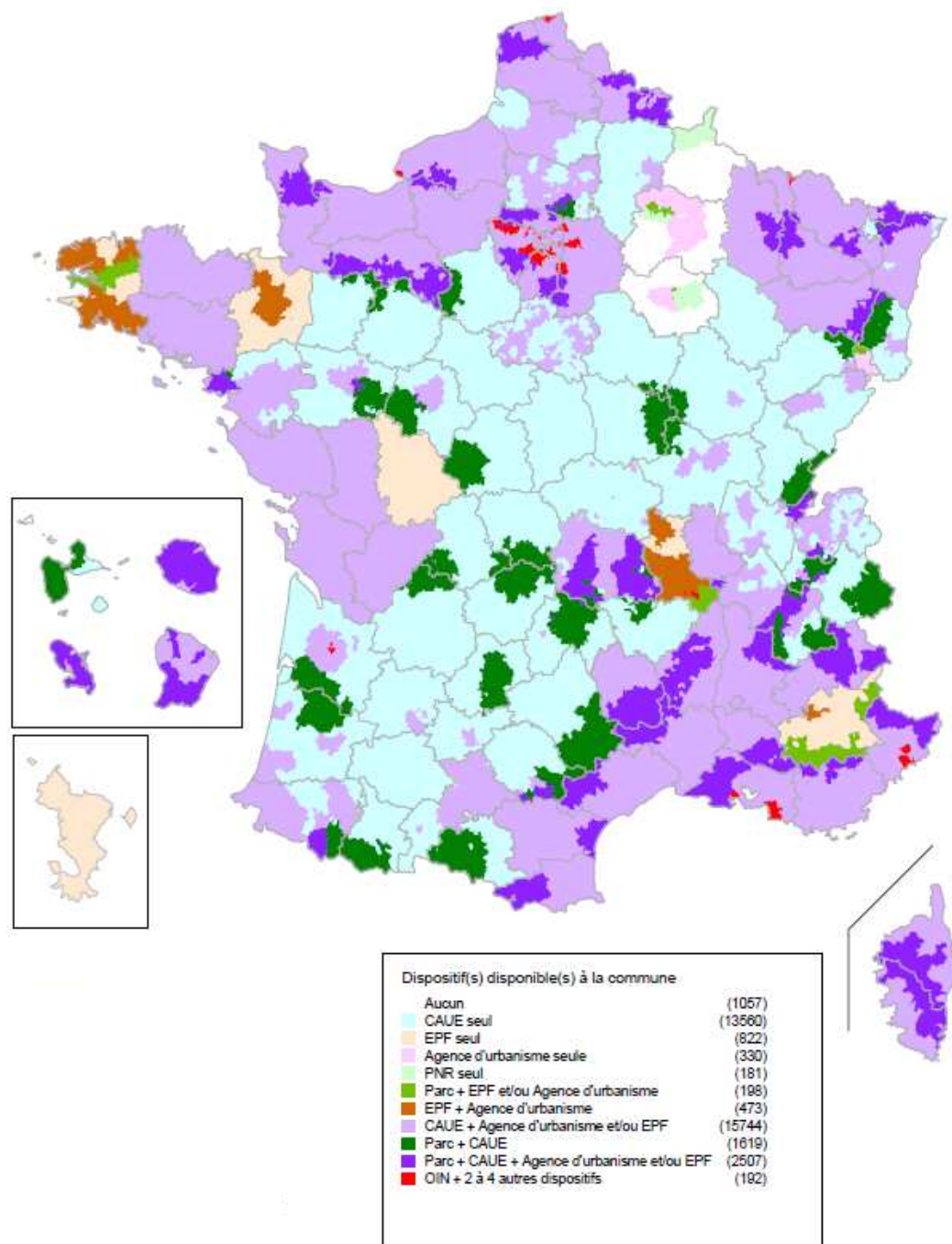


Figure n°8 : Les dispositifs d'ingénierie de l'aménagement.
Source : DGALN, Juillet 2012

I.3. Conclusion

Une volonté collective mais brouillonne d'embrasser l'objectif de ville durable

Incontestablement, il se dessine à travers les nombreuses actions engagées ces dernières années, à tous les niveaux et dans tous les milieux administratifs, académiques et économiques, une volonté collective d'embrasser, compte tenu des enjeux qu'il recèle, l'objectif de ville durable dans sa globalité. Des progrès notables ont ainsi pu être accomplis.

Pour autant, il faut aussi constater que la multitude des acteurs porteurs de réflexions et d'actions opérationnelles ne communiquent que très partiellement, d'où une multiplication des lieux de rencontre portés par de nombreuses institutions et organismes et un foisonnement qui n'arrive pas à se « cristalliser ».

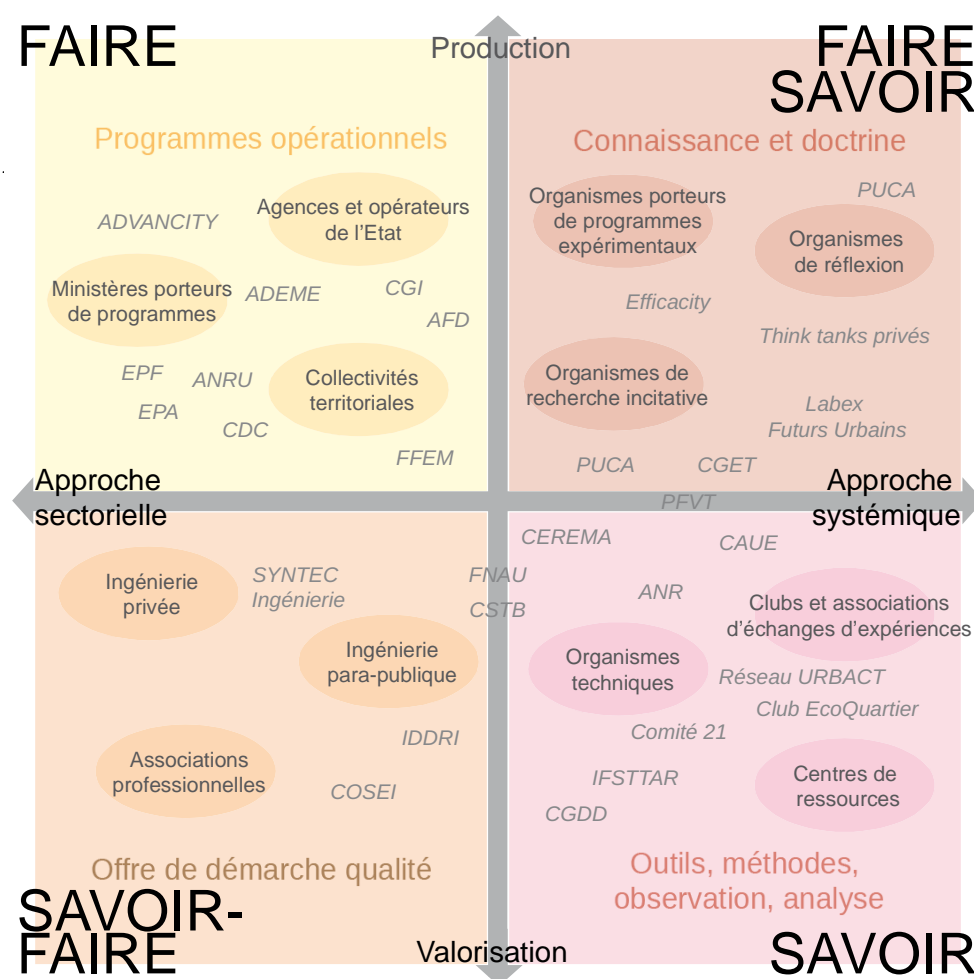


Figure n°9 : Le paysage français foisonnant de la ville durable

La fragilité du portage politique national engendre une difficulté à construire une vision partagée, générant une profusion de référentiels, de guides de bonnes pratiques, de documents de stratégie dont l'élaboration se fait au coup par coup, dans des configurations organisationnelles souvent liées à des événements conjoncturels ou au souhait de chaque structure de se doter d'un corps de doctrine qui lui est propre.

Les soutiens apportés par domaine par de nombreuses institutions publiques ne permettent pas d'appréhender la transversalité de l'écosystème urbain et de dépasser une approche cloisonnée entre innovations techniques et innovations d'usages, alors même que les groupes de services urbains, représentés notamment par l'Association Française des Entreprises Privées (AFEP), et les ETI, mettent l'accent sur l'importance des interactions entre innovation techniques, innovations sociales et nouveaux modèles économiques et sur des spécificités de l'innovation propres au domaine urbain.

L'absence de lieu neutre d'animation et de coordination des expérimentations menées par les différents acteurs et de capitalisation de celles-ci fait obstacle à la construction d'un cadre partagé permettant également d'apprécier et de mesurer les progrès de performance que permettent les innovations. La constitution d'un tel lieu est un souhait exprimé par de nombreux acteurs de la recherche et de la société civile qui aspirent à l'installation d'un espace dans lequel puissent s'exprimer les besoins et les attentes, et où puissent être construites collectivement les réponses les plus cohérentes⁴⁹. Certaines autorités locales expriment elles-mêmes le souhait que l'Etat impulse la mise en place d'un tel lieu, « vecteur d'une acculturation réciproque des différents acteurs, en contribuant à faire tomber les barrières »⁵⁰.

Si l'existence d'obstacles que les mécanismes et règles du jeu en place opposent à tout progrès sérieux est relevée par tous, aucune institution ne sent en mesure de les prendre à bras le corps et de rechercher systématiquement les moyens de les surmonter.

Enfin, le domaine urbain en tant que tel n'est pas encore pleinement reconnu comme une filière économique et industrielle à part entière.

Il est urgent de créer des passerelles entre pouvoirs publics, réseaux d'expertise et entreprises privées pour faire face aux enjeux nationaux et internationaux qui se présentent.

⁴⁹ Audition du PUCA, *op.cit.*

⁵⁰ Contribution écrite de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région de Saint-Omer, Mars 2014.

Partie II
Propositions de la mission

II.1 Définir une politique publique de la ville durable

II.1.1 Un consensus dans le discours, une dispersion dans les actes

II.1.1.A. La ville ne peut plus être uniquement le support de politiques sectorielles

Le développement urbain durable, processus de développement des territoires qui tend vers la fabrication de la ville durable, est désormais perçu de manière consensuelle comme la conduite à adopter en matière d'urbanisation et d'aménagement de l'espace, mais plus globalement comme un enjeu structurant de la transformation de la société française et un thème fédérateur de l'action de la France au niveau international. Toutefois, on constate un fort besoin de définir et de qualifier cette urbanisation durable, de rendre plus lisible les outils dont on dispose pour la mettre en œuvre, ceux qui restent à construire, et les actions effectivement conduites. En d'autres termes, il convient de clarifier le paysage des acteurs et des outils qui œuvrent en faveur de la ville durable, à la fois pour rendre plus efficace l'action conduite et pour rationaliser les moyens humains et financiers qui y sont investis.

Nombre d'acteurs rencontrés dans le cadre de la présente mission soulignent qu'il y a, en la matière, une déperdition des efforts. Si l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises privées s'investissent également dans le champ de l'aménagement durable, pour des motifs parfois différents et sous des formes variées, leurs initiatives respectives restent individuelles et ne s'inscrivent pas dans un cadre commun. La recherche urbaine reste quant à elle isolée et n'oriente que marginalement la maîtrise d'ouvrage publique. Taoufik Souami, maître de conférences à l'Institut français d'urbanisme (IFU), considère en ce sens qu'il manque en France un lieu qui relie la production des savoirs, leur analyse critique, et l'action dans les territoires⁵¹.

L'on peut prétendre que la ville durable devient progressivement une réalité, parce qu'on peut la voir se concrétiser dans des projets palpables ici ou là, mais il serait en revanche illégitime d'affirmer qu'il existe en France une ligne directrice en la matière.

La dispersion des initiatives, l'absence de coordination et donc de capitalisation réelle s'expliquent par l'inexistence de ce « cap » partagé qui s'articulerait autour d'une définition commune et reconnue et d'un cadre d'actions pour l'ensemble des parties prenantes. Les réflexions engagées pour l'élaboration de la marque VIVAPOLIS constituent un premier jalon, mais ne sauraient suffire. C'est là la définition d'une politique publique nationale qu'il s'agit de formuler, de construire, pour pouvoir ensuite la décliner dans les territoires.

Au dire de ses acteurs, la ville ne peut plus être considérée comme un simple objet, support de politiques sectorielles, mais elle doit devenir un sujet de politique publique à construire, à la faveur d'une approche plus inclusive et globale permettant une réelle rupture de notre mode de production et de gestion de l'urbain. Ces mêmes acteurs, qu'ils soient publics ou privés, sont en attente de cette politique, et nombre d'entre eux expriment le souhait de voir se structurer un portage politique fort et pérenne.

⁵¹ Audition du Comité Scientifique EcoQuartier, Taoufik Souami, 23 janvier 2014.

II.1.1.B. Une expertise balbutiante à fédérer

Le constat de la dispersion n'est pas synonyme d'une incapacité de faire. La France dispose d'une expérience réelle et d'une expertise propre à son système de gouvernance qui rendrait possible la nécessaire capitalisation et la mise en lumière nationale des réalisations. Elle doit disposer, pour ce faire, d'une structure de partage qui serait le lieu où se constitue le corpus de la ville durable, mais qui soit aussi susceptible, de manière plus poussée, de piloter le processus d'innovations urbaines et « d'incarnation » de cette politique. De manière concrète, il s'agit de ramasser les savoirs et les savoir-faire pour être en mesure de les réinjecter de manière contextualisée dans les politiques urbaines qui se formalisent et qui nécessitent parfois d'être éclairées, en tout cas appuyées.

Jean Haëntjens, économiste et urbaniste, souligne qu'il existe « une différence de nature fondamentale entre les approches et compétences s'intéressant aux 'technologies de la ville durable' et celles qui concernent les systèmes et les stratégies »⁵². « Alors que les premières peuvent être facilement localisées (entreprises, laboratoires), structures (pôles de compétitivité) et évaluées (brevets, normes, diplômes), les secondes sont beaucoup plus diffuses et empiriques. Positionnées à l'interface de l'urbanisme, de l'écologie, de la gouvernance et de l'innovation sociale, elles sont dispersées entre un très grand nombre d'acteurs ». Il s'agit de conjuguer ces approches différentes, de les faire dialoguer, à la faveur d'une « même culture de la ville durable, qui sera à la fois technique et stratégique ».

Le foisonnement des centres de production d'outils et de méthodes rend ceux-ci collectivement peu opérants en France mais aussi peu visibles à l'étranger où les référentiels anglo-saxons dominent.

Ce double constat conduit à un besoin de simplification du paysage et d'outils partagés de méthode, de valorisation, de soutien à l'innovation et d'évaluation. Néanmoins, ils ne doivent pas être utilisés comme une nouvelle réglementation mais au contraire être élaborés de manière consensuelle et partagée entre tous les acteurs, puis être mutualisés pour permettre la mise en œuvre de démarches de progrès et d'échanges.

Le rôle moteur des territoires dans le processus d'innovation de la conception et du renouvellement urbains est l'élément central pour tendre vers la ville durable. Il doit être soutenu et encouragé par une mobilisation coordonnée des capacités d'ingénierie locales des collectivités, des services territoriaux de l'Etat et des établissements publics nationaux. Il doit en outre être animé par une structure nationale partenariale.

Il est enfin à noter que les propositions d'organisation et de structure doivent se faire dans une logique de réorganisation des missions et des structures existantes à moyens contraints pour tenir compte des impératifs d'économie budgétaire.

⁵² Contribution de Jean Haëntjens, *op cit*.

II.1.2. Faire de la ville durable une politique publique à part entière

II.1.2.A. Les critères de la politique transversale « ville durable »

Les auditions conduites dans le cadre de la mission ont permis d'identifier des points de consensus susceptibles de définir les éléments forts de ce que pourrait être une politique publique de la ville durable.

Une gouvernance ouverte

Si la mise en œuvre d'une politique publique de la ville durable doit nécessairement être interministérielle, la gouvernance doit également pleinement intégrer la maîtrise d'ouvrage urbaine, assurée par les communes, les intercommunalités et les régions, ainsi que la maîtrise d'œuvre urbaine de conception et de réalisation. Les associations, représentantes de la société civile, sont elles aussi constitutives du champ des acteurs qui font la ville. La maîtrise d'usage doit être ainsi reconnue. Michel Delebarre note à ce propos qu'en matière d'élaboration et de renouvellement du cadre de vie, « personne n'est propriétaire des chemins »⁵³.

La gouvernance d'une telle politique doit sanctuariser le fonctionnement écosystémique du fait urbain, et donc de sa conception et de sa gestion. La ville constitue un carrefour d'acteurs qui les réunit.

Comprendre la ville dans son écosystème

La politique de la ville durable doit nécessairement appréhender l'espace urbain dans ses relations au territoire. Il s'agit d'intégrer les contraintes du territoire qui s'imposent à la ville, selon le principe de résilience, ses ressources et ses flux. Il s'agit également de considérer un tissu existant souvent complexe et qui se caractérise par des interdépendances. La ville appartient à un territoire et le bien-être en ville dépend du bien-être des territoires qui la portent. C'est une relation dynamique avec l'environnement qu'il s'agit d'envisager.

La ville se définissant comme un espace où se concentre une grande densité de population, l'alimentation est au cœur de son fonctionnement. Pourtant, on sait que les espaces urbains produisent une quantité de nourriture qui ne répond nullement aux besoins des citoyens. L'alimentation se fait ainsi le témoin d'une des formes de dépendance de la ville au territoire plus large auquel elle s'intègre, et en l'occurrence du nécessaire dialogue à établir entre les espaces urbains et les espaces ruraux. L'organisation Risteco, qui promeut le développement durable dans la restauration collective », considère l'alimentation comme « un pilier indispensable dans la mise en œuvre de la transition vers la ville durable [...] en raison des flux de matière et d'énergie mobilisés dans toute la chaîne alimentaire » et parce qu'elle invite à « appréhende[r] le territoire non plus comme [...] une surface géographique [...] mais comme un être vivant collectif »⁵⁴. L'alimentation, intrinsèquement liée aux questions agricoles, constitue un point d'entrée de l'appréhension de la ruralité dans le développement urbain durable. Les services déconcentrés de l'Etat insistent sur la nécessité d'adapter les outils d'accompagnement des projets aux plus petites communes, la ville durable ne devant pas « être réduite aux seuls éco-quartiers dans

⁵³ Audition de Michel Delebarre, *op.cit.*

⁵⁴ Contribution écrite de l'organisation à but non lucratif Risteco, "Penser des politiques alimentaires urbaines qui dessinent les contours d'un nouvel aménagement territorial : un défi à la mesure du futur 'Institut de la ville durable'", 18 mars 2014.

les agglomérations. Elle peut être un des fils conducteurs des politiques publiques d'aménagement du territoire, y compris pour les espaces ruraux »⁵⁵.

L'intégration du risque dans les politiques urbaines illustre enfin sous une autre forme la nécessaire appréhension de la ville comme un système vivant qui fonctionne selon des interdépendances.

Imposer l'adaptabilité comme une qualité essentielle au fonctionnement de la ville

L'urbanisme se situe à la rencontre de différentes échelles spatiales mais aussi temporelles. Il suppose d'intégrer dans la pensée des territoires le long terme, et donc l'adaptabilité. Certains parleront de résilience. Ainsi, « l'urbaniste [...] doit[-il] être en capacité de dépasser les approches et politiques sectorielles, développer la transversalité, croiser les différentes échelles de temps et d'espace », jouant le rôle de chef d'orchestre de l'aménagement durable des territoires⁵⁶.

Penser la ville à l'horizon 2030–2050 ou au-delà suppose d'anticiper des contraintes annoncées ou envisagées, en matière environnementale (le réchauffement climatique implique une réorganisation territoriale), démographique (accroissement et vieillissement de la population notamment), économique et sociale (changement des profils énergétiques et des pratiques de déplacement ou de communications par exemple).

Assumer l'adaptabilité, c'est aussi assumer l'incertitude et la possibilité de faire des choix de développement qui seront à terme jugés mauvais. Aussi, le critère de l'adaptabilité impose la généralisation des pratiques de suivi, d'observation puis d'évaluation, des politiques urbaines comme des pratiques qu'elles engendrent. Il s'agit également de garantir le caractère neutre et donc objectif de ces démarches évaluatives pour être en mesure de (re)questionner les choix, d'alerter face à des externalités négatives, de permettre un ajustement permanent des stratégies.

La politique de la ville durable est nécessairement mouvante et évolutive, et suppose une flexibilité certaine, une capacité à intégrer le changement pour faire face au risque suscité par toute innovation. Une telle posture nécessite un plus fort dialogue entre le monde académique qui assure l'observation analytique, et le monde opérationnel de la politique publique qui a vocation à être éclairé.

La nécessaire approche intégrée

Appréhender le fonctionnement de l'espace urbain comme un système suppose aussi de le concevoir de manière intégrée. Il s'agit de sortir des approches sectorielles de la production de la ville pour imposer des approches croisées et multicritères, passer d'une logique technique et spécifique à une logique systémique, dont le degré d'intégration est supérieur à celui de la transversalité.

D'un point de vue pratique, il convient de mettre en place des objectifs stratégiques qui articulent des sujets qui constituent actuellement des objets de politiques

⁵⁵ Contribution écrite de la Direction départementale du territoire (DDT) du Doubs, Février 2014.

⁵⁶ Contribution écrite de l'Association des Urbanistes et Aménageurs dans l'Etat (AUDE), Mars 2014.

De la même manière, l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU) indique dans une contribution écrite (mars 2014) que parce que « le développement durable impose une organisation équilibrée des territoires », « il nécessite de disposer de professionnels qualifiés pour appréhender la globalité des enjeux sur le territoire ». La qualification des urbanistes et la reconnaissance de la profession constituent à cet égard un renforcement de l'ingénierie.

Cette position est également défendue par le Collectif National des Jeunes Urbanistes (CNJU), auditionné le 18 mars 2014.

publiques à part entière (cohésion sociale, logement, transports, énergie, eau, qualité de l'air, biodiversité, ...). Il s'agit de déployer des projets dont le socle est le territoire plutôt qu'une thématique. On voit se développer en France les « contrats d'axes » qui sont conclus entre l'autorité organisatrice des transports et une collectivité compétente en matière d'urbanisme pour croiser et ainsi mettre en cohérence l'urbanisation avec les projets de transports urbains. Une telle articulation repose sur un projet de territoire et des axes stratégiques de développement, et suppose une gouvernance élargie des projets urbains. C'est dans ce sens que la politique de la ville durable doit aller, et la planification des territoires a un rôle central à jouer.

D'un point de vue théorique, cela suppose donc de penser la politique urbaine comme pluridisciplinaire, associant dans une même réflexion l'anthropologie, le droit, l'écologie, l'économie ou encore l'ingénierie. C'est au crible de plusieurs disciplines que l'aménagement de l'espace urbain doit être conduit, en permettant juridiquement des dispositifs d'innovation sécurisés, en élaborant de nouveaux *business model*, en proposant des réponses à l'évolution des modes de vie et en considérant l'acceptabilité des démarches. Affirmer la complexité du système urbain et la nécessité d'y mener une action transversale suppose en effet de ne plus considérer la ville comme un objet technique et technologique, qui viserait la seule performance environnementale.

D'un point de vue technique, la mutualisation peut se traduire dans des services urbains fonctionnant de manière systémique. Il s'agit de soutenir ces technologies solidaires (récupération de chaleur locale, cycles locaux de valorisation des déchets).

D'un point de vue organisationnel, l'administration territoriale, au sein de laquelle les services techniques demeurent cloisonnés, ainsi que le signale l'Institut de la gestion déléguée⁵⁷, devraient rompre avec ce cloisonnement et faire l'apprentissage d'une co-production par leurs organes internes des politiques publiques et d'une gouvernance ouverte des projets.

II.1.2.B. La conduite du changement

La politique publique de la ville durable consiste finalement à mettre en place une gouvernance transdisciplinaire et partenariale, associant les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile et capable de considérer des échelles de temps variées. Proposée au niveau national, elle se décline dans les territoires.

Il convient dans ce sens d'établir un programme d'actions opérationnelles pour accélérer la conduite du changement et insuffler une nouvelle « culture » du développement des territoires mais aussi une nouvelle culture institutionnelle :

- Culture du projet urbain intégré dans le pilotage ;
- Culture de l'innovation et de l'expérimentation dans le droit et la gouvernance ;
- Culture de la performance et donc de l'évaluation dans les business model ;
- Culture de l'espace (le territoire comme cadre de référence) et du temps (anticipation à horizon 2020, 2030, 2050) dans la planification ;
- Culture de l'adaptabilité, du modulable et de l'évolutif ;
- Culture de l'échange, du partage permanent, de la capitalisation collective.

Cette culture nouvelle des projets de territoires commence à s'esquisser et se consolide au fil des expérimentations. Son déploiement suppose néanmoins un

⁵⁷ Audition de l'Institut de la gestion déléguée (IGD), 19 mars 2014.

dialogue plus fort et systématique entre l'ensemble des acteurs. Collectivités et entreprises ne se parlent que dans le cadre d'appels d'offres ponctuels alors qu'elles développent chacune une pensée sur la ville durable, d'autant que l'on voit se développer largement les *think tanks* privés. De même, la recherche urbaine devrait pouvoir accompagner les élus dans leurs prises de décision.

La Communauté Urbaine de Toulouse (31) a mis en place un dispositif de concertation portant sur le projet métropolitain à horizon 2030, alors que la participation se limite souvent aux opérations d'aménagement circonscrites. Il s'agit d'un espace de dialogue pérenne qui associe, depuis 2009, responsables politiques, professionnels privés et publics de la conception et de la gestion urbaines, chercheurs et société civile élargie (habitants, associations mais aussi entrepreneurs). L'enjeu est d'établir une vision partagée du territoire qui constitue le socle du projet urbain. « La Fabrique Toulousaine » apparaît néanmoins comme une innovation locale.

Favoriser les approches multi secteurs, pluridisciplinaires et intégrées suppose un rapprochement entre différentes compétences et donc des synergies facilitées entre les acteurs qui les portent. De manière concrète, il s'agit de favoriser le dialogue entre la recherche, l'expérimentation et la réalisation des projets.

II.1.2.C. Un savoir et un savoir-faire sur le développement urbain durable à concentrer et à diffuser

Le dialogue étendu est gage de la légitimité des initiatives engagées au niveau national mais il permet aussi de réunir dans un lieu commun des acteurs aux savoirs variés et disséminés autant que les actions opérationnelles qu'ils portent. Leur mise en commun est la condition *sine qua non* de l'affirmation d'une expertise qui pourra se prétendre de la « Maison France », et qui sera nécessairement enrichie de l'intelligence qui émane du collectif.

Les auditions confortent le constat d'une expertise, au même titre que les actions, dispersée et donc peu structurée. Les acteurs expriment la nécessité de favoriser la convergence des documents pédagogiques, qu'il s'agisse de recherche fondamentale ou appliquée comme de bonnes pratiques et d'expériences de terrains. Il s'agit de donner de la visibilité à ce que l'on sait faire mais aussi de consolider peu à peu un socle de connaissances à la française, selon un processus de maturation constante. Cette capitalisation suppose un système de veille en mesure de constater les actions innovantes qui émanent de l'échelle locale, qu'il s'agisse des collectivités ou de la société civile. Il convient de cibler des exemples pour faire œuvre de pédagogie et de considérer l'ensemble des composantes du fonctionnement urbain. L'ADEME indique à ce titre qu'il serait opportun de mettre en œuvre des programmes d'évaluation « multi-technologiques » qui soient en capacité d'analyser des systèmes de mutualisation des équipements, et d'évaluation « sociale et sociétale »⁵⁸. Des enseignants confirment cette attente, à des fins pédagogiques⁵⁹.

⁵⁸ Audition de l'ADEME, 16 janvier 2014.

⁵⁹ Audition du Cycle d'urbanisme de Sciences Po Paris, 11 mars 2014.

Le directeur Michel Micheau déplore les « frontières de verre » entre les différents établissements de formation et de recherche en aménagement et urbanisme, l'absence de mutualisation des savoirs qu'ils détiennent et développent, la faible relation avec les collectivités et les opérateurs de terrain ainsi qu'avec les entreprises. Selon lui, c'est pourtant le dialogue

Cette veille doit également être tournée vers l'international pour susciter de nouvelles pratiques. Il s'agit en effet d'identifier des sujets émergents et de les donner à voir, qu'il s'agisse de nouveaux problèmes auxquels faire face comme de domaines de réflexion non encore explorés qui sont porteurs de promesses pour le développement durable des territoires. Le ministère des affaires étrangères souligne à cet effet que la France ne peut revendiquer son expertise qu'en étant « branchée sur ce qui se passe dans le reste du monde », les « mouvement d'urbanisation les plus massifs n'[étant] plus à l'œuvre sur notre territoire »⁶⁰. « La connaissance des processus d'urbanisation dans le monde, notamment ceux des pays en développement, et la mise en réseau avec les autorités locales étrangères sont incontournables dans un contexte mondialisé ».

La seule observation, y compris analytique, ne saurait se suffire, et doit s'accompagner dans une seconde phase d'une diffusion des données acquises. L'enjeu d'une telle concentration des savoirs est bien sa visibilité, et c'est le sens d'un « guichet unique » national qui serait en mesure de transmettre, de se faire le passeur.

La constitution d'un socle d'expertise suppose en définitive une véritable démarche d'évaluation. La performance et le bien-fondé d'une pratique ne se décrètent pas toujours aisément et il convient de se doter d'objectifs et d'indicateurs qui n'ont pas nécessairement de vocation normative, mais qui permettent d'interroger de manière permanente la pertinence de l'action qui est engagée.

II.1.2.D. Considérer l'innovation comme technique et sociale

Ce qui fonde l'innovation urbaine, c'est l'interaction structurelle entre innovations techniques, technologiques mais aussi sociales, et de société. La ville constitue un « laboratoire » en tant que tel, par l'objet qu'elle constitue mais aussi par les systèmes de gouvernance qu'elle suppose pour se fabriquer et se renouveler.

De ce fait, la phase dite expérimentale nécessite, pour être menée à bien, d'aborder les aspects pluriels :

- de gouvernance,
- de commande publique,
- d'expertise sur l'usage,
- de droit de l'information du citoyen et de propriété des données,
- de construction d'un modèle économique.

Les acteurs économiques expriment une forte attente d'une prise en compte des contraintes spécifiques des innovations dans le domaine de la ville durable et de

entre l'ensemble des acteurs, notamment autour des projets, qui stimule les cursus universitaires.

L'évaluation prospective par les pouvoirs publics doit aussi permettre aux établissements d'enseignement supérieur de s'attacher à l'étude de domaines qui auront été identifiés pour leur intérêt, même lorsqu'ils ne donnent à voir que des « signaux faibles ». Michel Micheau conclue que l'enseignement doit pouvoir connaître « les questions non encore abordées » par la communauté scientifique et opérationnelle.

⁶⁰ Audition du cabinet du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères chargé du développement, et de la direction de l'économie globale et des stratégies du développement, *op.cit.*

l'accompagnement que pourrait apporter une structure nationale de coordination sur ces questions notamment en :

- définissant des bases de travail partagées pour rapprocher le point de vue des acteurs sur le « temps » de l'innovation et définir un champ d'innovation commun aux acteurs publics et privés ;
- mettant en place des fonctions de pilotage et d'animation pour encourager l'utilisation de toutes les solutions d'appel d'offres proposées par le code des marchés publics, réaliser une analyse de tous les dispositifs de soutien à l'innovation dans le domaine, organiser un pilotage de l'innovation réunissant tous les maîtres d'ouvrage (État, Collectivités, entreprises et ingénierie) ;
- construisant des outils d'accompagnement notamment permettant d'organiser le cadre d'une concurrence loyale entre les différents acteurs économiques et être le garant du travail collectif et définir un « socle commun » sans descendre directement dans le projet ou s'exercera la concurrence ;
- « sécurisant » l'innovation, en appuyant juridiquement les collectivités et en instruisant les besoins de dérogation aux réglementations au titre des codes de la construction et de l'habitation et de l'urbanisme notamment.
- valorisant les expériences, diffusant les bonnes pratiques.

II.1.3. En définitive, engager une politique publique de la construction partagée de l'espace urbain

A l'heure où les politiques publiques sont confrontées à de profondes remises en cause, tant de la part des acteurs institutionnels que des acteurs privés ou de la société civile, la réaffirmation de leur légitimité doit passer non seulement par une montée en puissance des démarches d'évaluation pour mieux rendre compte de l'action publique, mais également par une conception renouvelée de ces politiques qui puisse renforcer leur pertinence.

L'expérience montre que les projets urbains les plus fructueux ont mobilisé les compétences les plus diverses au service d'une construction partagée de l'espace urbain, en intégrant des exigences nouvelles et des manières de faire plus partagées. Cette évolution doit conduire les services de l'Etat comme ceux des collectivités territoriales à avoir une approche décloisonnée de la conception et de la gestion des villes de demain, approche qui doit pouvoir accueillir les offres innovantes du secteur privé pour mieux les intégrer.

La définition d'une politique publique de la ville durable dans un cadre partenarial inédit où l'ensemble des parties prenantes pourra faire état de ses attentes, de ses besoins et des objectifs poursuivis est un gage d'efficacité.

II.2. Les démonstrateurs, promotion d'une offre intégrée en matière de ville durable

II.2.1. Les enjeux

Tout pays a aujourd'hui un intérêt grandissant à ce que ses territoires et notamment ses villes puissent fonctionner de façon efficace quant à l'économie ressources (eau, sols, énergie, matériaux) et de façon saine et robuste pour ses habitants (pollution de l'air, de l'eau, résilience climatique, prévention des risques), ne serait-ce que parce que les États disposeront de moins en moins de ressources financières ces prochaines années pour faire face à des dommages très probablement croissants. Les difficultés budgétaires des autorités publiques, nationales et locales, poussent à rendre plus efficaces le fonctionnement des villes et des territoires (énergie, ressources et usages de l'eau, déchets, matériaux, nature en ville) et ce tant dans les métropoles que dans les villes petites et moyennes. Le développement durable encourage à penser et à viser une performance globale des territoires, en mettant en place une nouvelle chaîne de valeur.

En outre, de nombreux équipements structurants (énergie, eau, transport, bâtiments) arrivent à échéance de renouvellement dans les pays industrialisés, et sont produits de façon croissante dans les pays hors OCDE. Du fait de leur grande durée de vie, ils doivent être dès maintenant être conçus par rapport au contexte du prochain demi-siècle.

Dans ce contexte, les entreprises privées ou publiques souhaitent légitimement développer leur activité et se prévaloir en France comme à l'étranger de leurs réussites. L'offre intégrée constitue pour elles non seulement une différenciation commerciale en termes d'efficacité, mais aussi un moyen permettant la rémunération d'économies de ressources, en eau et en énergie notamment, selon un nouveau modèle économique impliquant en particulier un partage des gains entre les entreprises spécialisées associées pour la production et la gestion des flux. Dans cette perspective, elles travaillent soit en développant de la recherche propre en coopération éventuelle avec des laboratoires publics sur les processus, les technologies, la modélisation, les indicateurs, soit à plusieurs sous forme d'alliances de réflexion stratégique dans la perspective d'une intégration de l'offre.

L'Etat a la possibilité de leur apporter une aide sous trois formes :

- *Le traitement de difficultés juridiques*

La primauté que les règles françaises et européennes accordent à l'allotissement par rapport à l'offre intégrée, la place insuffisante faite au dialogue compétitif, le manque d'outils de gouvernance public-privé, l'unicité des tarifs des services publics (eau et transport et distribution d'électricité en particulier), l'absence de dispositifs pour traiter les situations se situant à l'interface de plusieurs codes (santé, environnement, construction, marchés publics), les règles de propriété et de circulation des données personnelles (restant en large partie à définir) représentent pour nombre d'acteurs économiques des freins à l'innovation.

- *L'harmonisation d'indicateurs de performance*

Il s'agit de construire des modèles de répartition des rémunérations et appuyer les cahiers des charges des maîtres d'ouvrage, ainsi que pour crédibiliser les réalisations des entreprises en France et à l'export.

- *La collecte et la garantie des résultats obtenus sur des sites pilotes*

Les collectivités françaises ont besoin d'un cadre juridique et financier sécurisé qui renforcerait dans le même temps l'image des entreprises à l'export.

Vigilance et présence vis-à-vis des processus de normalisation sur ces sujets, notamment en termes d'indicateurs, restent par ailleurs nécessaires.

Dans ce contexte est né le besoin de réalisation de « démonstrateurs » allant au-delà des programmes bénéficiant déjà d'un soutien financier spécifique de la part de l'Etat, notamment dans le cadre des contrats de plan ou du PIA 2, lesquels devront en tout état de cause entrer eux-mêmes dans cette logique. Pour les acteurs économiques qui demandent aux pouvoirs publics la mise en œuvre de tels dispositifs, il s'agit de « démontrer la capacité des acteurs français (publics et privés, grandes entreprises et PME) à construire une gouvernance multi-acteurs de la conception puis de la mise en œuvre de ces solutions », « principale condition de réussite pour l'export »⁶¹.

⁶¹ AFEP, « Les acteurs économiques se mobilisent pour organiser une offre française performante en matière de développement urbain durable en France et à l'international », 19 avril 2013

II.2.2. Tentative de définition

II.2.2.A. Des acceptions différentes du terme « démonstrateur »

Le sujet des démonstrateurs répond à la demande récurrente des acteurs économiques de mise en œuvre « de réalisations urbaines à la fois innovantes et de taille suffisante pour être en mesure de rivaliser avec les projets mis en œuvre dans les pays en pointe »⁶².

Si le *Larousse* entend le terme « démonstrateur » comme la « personne qui fait de la démonstration pour une marque de produits, d'appareils, etc. », on peut se référer plus précisément, sur la base de l'échelle TRL, à la notion de démonstrateur technologique dont la fonction est « de valider un ensemble de technologies dans des conditions représentatives de l'environnement opérationnel⁶³. Selon cet indicateur, les démonstrateurs sont proches du marché, en aval des phases de R&D et d'innovation. Ils fédèrent les équipes autour de projets ambitieux ou de coopérations les préparant à relever les défis techniques des futurs programmes et à en valider les organisations étatiques et industrielles ». Ce type de démonstrateurs correspond aux projets financés par l'ADEME dans le cadre du PIA, tant dans les domaines de l'énergie (« smart grids », bâtiments et îlots à énergie positive), que dans le domaine de la mobilité (infrastructures de recharge pour les véhicules électriques et hybrides, mobilité quotidienne et acheminement final des marchandises) ou encore de la collecte, du recyclage et de la valorisation des déchets. Ces projets constituent des briques sectorielles de la ville durable mais ne forment pas un démonstrateur urbain en tant que tel.

Le démonstrateur urbain se démarque du démonstrateur industriel dans la mesure où ses finalités ne sont pas seulement technologiques et où il s'inscrit dans un territoire donné. Les acteurs réunis au sein de l'AFEP avancent que « ces démonstrateurs devraient illustrer, au-delà de la possible mise en œuvre des technologies nouvelles, la capacité d'acteurs économiques à concevoir à plusieurs et très en amont des solutions couvrant plusieurs fonctions (logement, activité, service, mobilité, énergie) de manière systémique, en combinant des technologies existantes variées et en proposant des services innovants ». De manière plus spécifique, le démonstrateur urbain :

- met l'accent sur l'intégration des données, des flux (personnes, marchandises, déchets, fluides) et la mutualisation des infrastructures ;
- vise à terme à adresser de manière « holistique » l'ensemble des thématiques (énergie, mobilité, services de proximité, traitement des eaux et des déchets) pour aller chercher la performance durable ainsi que des modèles économiques innovants et rentables ;
- prend en compte, au-delà des aspects technologiques, la question des services innovants, du modèle économique et organisationnel, de l'acceptabilité sociale.

On peut distinguer différentes formes de démonstrateurs urbains liées :

- au degré d'intégration : intégration au sein d'une fonction ou d'un ensemble de fonctions urbaines ;
- à l'échelle concernée : bâtiment, îlot, quartier ou ville ;

⁶² *Idem*

⁶³ Le système de mesure TRL (*Technology readiness level*) forme une échelle d'évaluation du degré de maturité atteint par une technologie.

- aux finalités recherchées : accent mis sur le modèle économique (inventer des solutions moins onéreuses pour les villes de demain pour l'ANRU, construire une offre intégrée exportable pour l'AFEP) ou encore sur l'acceptabilité sociale.

Dans la réalité, le flou associé au terme de démonstrateur se traduit par des approches sensiblement différentes selon que l'on se situe dans une logique territoriale ou dans une logique industrielle.

Dans le premier cas, on pourra parler de territoire démonstrateur ou, pour certains de « *living lab urbain* », pour qualifier un territoire rassemblant un ensemble de projets innovants. C'est par exemple le cas de Marne-la-Vallée ou de Nice, mais aussi plus largement des éco-cités qui valorisent la mise en cohérence d'actions sectorielles dont l'innovation repose aussi bien sur des aspects technologiques qu'organisationnels ou de conception urbaine.

Dans le second cas, qui s'applique notamment aux acteurs économiques regroupées au sein de l'initiative portée par l'AFEP pour « organiser une offre française performante en matière de développement urbain durable en France et à l'international », l'accent est mis sur un démonstrateur « physique » qui permet de construire sur un territoire donné une offre intégrée pour démontrer sa viabilité dans une perspective de valorisation à l'export.

Les deux approches ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Un territoire innovant peut en effet témoigner du dynamisme des entreprises françaises et « vendre » une image positive des savoir-faire français, de même qu'un démonstrateur physique peut constituer l'une des composantes d'un projet de territoire innovant.

Plusieurs termes sont généralement associés à la notion de démonstrateur :

- L'expérimentation, qui renvoie de manière plus large à une expérience faisant l'objet d'une évaluation pour en tirer les enseignements positifs ou négatifs ;
- La vitrine, qui répond avant tout à un objectif de valorisation, quel que soit le caractère innovant du projet ;
- Le simulateur, qui intervient en amont pour préfigurer un futur projet ou dispositif, catalyser la concertation des acteurs et/ou motiver des acheteurs potentiels⁶⁴.

II.2.2.B. Des besoins et des finalités à préciser

Quel besoin de démonstrateurs ?

Deux positions coexistent aujourd'hui. D'une part, certains considèrent qu'un certain nombre de projets existent déjà et pourraient être mieux valorisés, leurs résultats étant insuffisamment exploités. Dans cette logique, l'enjeu est avant tout de « faire émerger dans les villes des projets de démonstrateurs qui sont déjà dans les étagères »⁶⁵. D'autre part, les acteurs économiques réunis au sein de l'AFEP soulignent les limites des projets existants, notamment en termes d'intégration, et appellent à la conception de solutions urbaines couvrant plusieurs fonctions (mobilité,

⁶⁴ Le Ministère en charge du commerce extérieur a lancé en 2013 un appel à projets pour un simulateur en 3D « afin de mettre en valeur l'offre de la France en matière de ville durable » à travers la réalisation d'« une maquette virtuelle à l'échelle d'un quartier ou d'une ville, qui permette de référencer le maximum d'entreprises françaises dans tous les segments du secteur ». Les groupements conduits par Eiffage/Egis/GDF Suez et Artélia/Véolia ont été retenus en février 2014 pour réaliser chacun une maquette virtuelle à Astana au Kazakhstan et à Santiago du Chili.

⁶⁵ Audition de Jean-Claude Andréini, Vice-Président du Comité stratégique des éco-industries (COSEI), Président du PEXE (association des éco-entreprises de France), 9 janvier 2014.

logement, énergie..) dans une perspective de valorisation d'une offre française ville durable à l'export.

Au cours des auditions conduites dans le cadre de la présente mission, des positions différentes sont apparues au sein même des acteurs économiques. Les entreprises qui présentent d'ores et déjà une compétence d'ensemblier et donc transversale (Bouygues Immobilier avec le concept UrbanEra) ou qui s'inscrivent dans les temporalités différentes du projet que sont l'amont et l'aval (VINCI, qui intervient sur l'ensemble du cycle de vie), peuvent estimer avoir un avantage compétitif et ainsi expérimenter en grandeur réelle pour démontrer leur dynamisme et leur capacité à innover. Face à elles, la CDC voit dans des grands projets sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales une occasion de conforter leur position de partenaire incontournable et de développer de nouveaux modèles d'affaires. En outre, certaines voient l'Union Européenne comme leur principal marché, d'autres regardent prioritairement en dehors du territoire communautaire où les enjeux de développement et les réponses à apporter ne sont pas les mêmes.

Des démonstrateurs, pour quoi faire ?

La question de l'utilité du démonstrateur renvoie à ses finalités. S'agissant des démonstrateurs urbains, le terme de démonstrateur étant ici pris dans un sens large, au-delà de leurs aspects technologiques, il faut distinguer ce qui relève du process et des résultats⁶⁶.

- En termes de process, il s'agit de démontrer :
 - La capacité à établir un diagnostic pertinent pour la fixation d'objectifs globaux de performance ;
 - La capacité des acteurs économiques à concevoir à plusieurs et très en amont des solutions couvrant plusieurs fonctions⁶⁷ ;
 - La capacité à dépasser les approches en silos pour s'engager dans une approche intégrée, notamment dans la passation des marchés publics ;
 - La capacité à associer les usagers ou autres parties prenantes ;
 - La capacité à mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat public/privé ;
 - La capacité à dégager de nouveaux modèles d'affaires pour assurer le financement de services inédits par la création d'une nouvelle chaîne de valeur.

- En termes de résultats, il s'agit de questionner :
 - Les bénéfices techniques et économiques en termes de gestion des ressources et de coûts liés à la mise en place de démonstrateurs intégrés ;
 - L'amélioration apportée du point de vue des services rendus aux usagers, par exemple en matière de robustesse, et donc de la performance globale du territoire ;
 - L'acceptabilité sociale ou sociétale, et plus largement les nouveaux besoins sociaux ;

⁶⁶ En ce qui concerne la dimension technologique des démonstrateurs, les entreprises considèrent pour la plupart que les technologies sont aujourd'hui matures, mais que le fait de « mixer » des technologies peut justifier l'intérêt d'un démonstrateur, notamment par rapport aux questions d'interopérabilité. Par ailleurs, les nouvelles fonctions qui apparaissent, comme celle d'intégrateur, seront certainement conduites à prendre de plus en plus d'importance dans le futur.

⁶⁷ AFEP, *ibid*, 19 avril 2013.

- Les effets indirects sur la gestion des ressources humaines au sein des services concernés, l'image du territoire, le développement économique local.

II.2.2.C. Des premiers enseignements à partir des projets existants.

A travers les auditions menées et les visites de terrain réalisées, il est apparu qu'à l'échelle locale, nombre des projets d'aménagement qui ont été engagés relèvent plus ou moins directement d'une logique de démonstrateur ou d'expérimentation.

- *Les éco-cités et le programme « Ville de demain ».*

Comme le mentionne Florent Hébert, chef de projet du programme « Ville de demain » au ministère chargé de l'urbanisme, « la cible porte essentiellement sur le déploiement de procédés et de technologies jugées matures mais restant à déployer dans le cadre d'un véritable projet urbain pour en tester la pertinence, le projet d'aménagement constituant un vecteur d'industrialisation pertinent. La question posée porte plutôt sur la capacité de projets urbains pilotes à faire évoluer les modèles de conception (en y intégrant notamment les questions énergétiques, les nouvelles mobilités, les outils intelligents) que sur des ruptures technologiques franches »⁶⁸. 146 projets innovants en matière de conception urbaine, de mobilité, de gestion des ressources et des énergies sont aujourd'hui engagés dans les 19 éco-cités, bénéficiant d'un appui financier essentiellement sous la forme de subventions à l'investissement, pour un montant total de 94 millions d'euros (les projets sont financés à 35% du montant total)⁶⁹.

- *Les démonstrateurs de l'ADEME, « briques sectorielles » de la ville durable.*

Financés dans le cadre du PIA, les appels à manifestation d'intérêt ont permis de soutenir la réalisation d'expérimentations innovantes d'options technologiques et organisationnelles à différentes échelles territoriales : bâtiments et îlots à énergie positive, « *smart grids* », nouvelles organisations de mobilité urbaine, dispositifs de recharge des véhicules électriques etc. Ces projets sont portés par des entreprises avec l'implication des collectivités territoriales, dans des démarches partenariales.

- *Les projets lancés à l'initiative d'entreprises privées.*

Certains projets relèvent de l'action d'entreprises, comme Issy Grid à Issy-les-Moulineaux (92) qui est auto financé par un consortium d'industriels composé d'ALSTOM, BOUYGUES, ErDF, EDF, Microsoft, Schneider, Steria et Total. Opérationnel depuis mi 2013, notamment sur les aspects énergétiques et de mobilité, Issy Grid se présente comme le premier réseau d'énergie intelligent à l'échelle d'un quartier. Le projet vise à tester l'optimisation des consommations et des productions d'énergies renouvelables de deux quartiers de la commune à travers un réseau intelligent de distribution d'électricité.

Bien qu'aucune démarche évaluative n'existe aujourd'hui, l'observation de ces expériences permet de tirer quelques enseignements, en particulier à partir du programme « Ville de demain ».

⁶⁸ Contribution de Florent Hébert sur les démonstrateurs de développement urbain durable et le rôle des Eco-Cités, mars 2014.

⁶⁹ Au 94 millions d'euros qui relèvent du PIA, s'ajoutent 260 millions d'euros du programme « Transports collectifs en site propre » imputés sur le programme Ville de demain.

En premier lieu, le temps de maturation des projets est extrêmement long, en raison de la complexité technique et financière des projets mais aussi de la diversité des acteurs concernés. L'importance des études en amont et le besoin d'ingénierie qui est parfois sous-estimé participent également à allonger les délais. On constate des freins liés notamment à l'impossibilité de dérogations, certains demandant à cet égard des « zones blanches de dérégulation », ou aux difficultés de mobilisation d'acteurs privés⁷⁰. Enfin, il apparaît que le mode de financement sous forme de prise de participation de l'Etat dans des sociétés locales n'est pas adapté et que l'octroi de subventions reste le mode de financement privilégié. La position du Commissariat Général à l'Investissement (CGI) qui consiste à rejeter les projets qui ne rentrent pas dans les cadres réglementaires suscite des interrogations sur son approche de l'innovation et les finalités recherchées à travers le programme.

Par ailleurs, si ces différents projets témoignent de l'existence de dynamiques locales et, pour certains d'entre eux, présentent un réel caractère d'innovation et d'intégration, à l'image du projet urbain de la presqu'île scientifique de Grenoble, on peut regretter qu'ils soient si peu valorisés en France comme à l'international. Un effort de communication leur permettrait de figurer dans les benchmarks internationaux au même titre que d'autres opérations menées dans des villes européennes, et qui ne sont pas nécessairement plus avancées dans la réalisation ni plus innovantes dans leur contenu.

⁷⁰ Florent Hébert, chef de projet du programme « Ville de demain » au Ministère du Logement et de l'Egalité des territoires (contribution écrite, mars 2014) et Marie-Noëlle Granjard, Directrice de projet Urbanisme Logement au Commissariat Général à l'Investissement, auditionnée le 3 avril 2014, insistent sur ces difficultés de mise en œuvre. Le PUCA rencontré le 17 mars 2014, propose des expérimentations *in vivo* par la mise en place de zones franches d'innovation au sein desquelles l'allègement normatif et réglementaire, allégé doit permettre l'innovation.

II.2.3. Les conditions de mise en œuvre des démonstrateurs

Les contributions des différents interlocuteurs rencontrés au cours de la mission ont permis d'identifier des conditions à remplir localement ainsi que des évolutions à engager à l'échelle nationale, et dont l'objet dépasse le cadre des démonstrateurs.

II.2.3.A. Des conditions à remplir localement

Partir des besoins exprimés localement

Pour ancrer les démonstrateurs dans les territoires, il convient pour les maîtres d'ouvrage de définir des besoins ou en tout cas d'être en capacité de le faire, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Comme cela a été fait en Grande Bretagne pour des villes sélectionnées dans le cadre d'un appel à projets lancé par le gouvernement britannique, il s'agirait d'identifier plus précisément les enjeux territoriaux en établissant de manière systématique un diagnostic local, étape préalable nécessaire à la définition d'un projet de « *smart city* » multisectorielle pouvant bénéficier d'un soutien financier du gouvernement⁷¹.

Si la responsabilité de l'identification des besoins relève de la collectivité, elle doit pouvoir s'appuyer sur une démarche associant l'ensemble des acteurs du territoire (société civile, acteurs économiques, élus et services municipaux) et déboucher sur l'identification d'objectifs et d'un contenu pour le futur démonstrateur. Au terme de cette étape, la collectivité pourra se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour rédiger le cahier de charges qui servira de base pour la commande publique.

Fixer des objectifs de performance globale

La valeur ajoutée de ladite « *smart city* » tient au fait que, grâce à une mutualisation des infrastructures et une intégration des données rendue possible par le développement des TIC, la performance globale de la ville devient supérieure à l'addition des performances sectorielles de chacune de ses composantes (bâtiment, transport, éclairage public..). Cela peut valoir pour l'ensemble des ressources utilisées par la ville (eau, sol, matériaux, vivant..).

Dès lors, s'agissant de démonstrateur intégré et donc de développement urbain durable, les cahiers de charge devront comporter des objectifs de performance globale du territoire (par exemple, la consommation d'énergie primaire moyenne/habitant) et non plus par fonction (nombre de kwh/m² économisés dans un bâtiment, pourcentage des déchets triés etc.) et devront également prendre en compte le fonctionnement des équipements électroniques eux mêmes. Il s'agit de dépasser l'évaluation par fonction.

Mettre en place une gouvernance adaptée

Le préalable à une gouvernance adaptée est l'existence d'une volonté politique forte dans la durée pour impulser et maintenir une dynamique d'innovation à l'échelle locale. Cette dynamique d'innovation, pour être effective, doit se concrétiser par une organisation des services adaptée aux objectifs poursuivis.

Les expériences de *smart cities* menées en France ou à l'étranger montrent qu'un des critères de réussite des projets tient à la mise en place, à un niveau élevé dans

⁷¹ ARUP, « Solutions for cities : an analysis of the feasibility studies from the Future cities demonstration programme », Juillet 2013.

l'organigramme, d'une structure transversale d'animation et de pilotage qui soit à la fois garante de la cohérence globale du projet, qui dispose d'une vue de l'ensemble des projets menés sur le territoire et qui assure la cohérence des actions menées par les directions sectorielles. Cette approche transversale doit nécessairement s'appuyer sur un projet politique fort. Florent Hébert, responsable de la démarche « EcoCité » au ministère chargé de l'urbanisme, insiste sur le fait que la réussite des projets d'innovation tient à l'existence d'une question structurante, d'une ligne directrice fixée par la maîtrise d'ouvrage publique⁷². Il évoque l'exemple de la ville d'Amiens qui met au cœur de toute sa politique d'aménagement l'objectif de réduction de l'empreinte carbone.

Valoriser les ressources existantes

On constate ponctuellement dans des projets menés dans les territoires que le contexte local peut servir de socle aux projets de *smart city*. A Dunkerque, l'énergie fatale produite par les sites industriels est utilisée pour alimenter le réseau de chaleur, tandis qu'à Marseille, une boucle de thalassothermie s'appuie sur la récupération de l'énergie géothermique marine pour alimenter des réseaux énergétiques de chaud et de froid.

Plus largement, la valorisation des ressources existantes passe par la mise en œuvre de projets plus ambitieux comme celui d'Hammarby Sjöstad au Danemark qui intègre quant à lui les principes de l'économie circulaire où 80 % de l'énergie est issue des déchets et de l'eau usée qui proviennent de l'éco-quartier. Pour être mis en œuvre à une plus grande échelle en France, de tels projets nécessiteraient une adaptation du cadre juridique qui, par exemple, ne permet pas actuellement à des bâtiments de nature ou de propriétaires différents d'échanger de la chaleur.

Mettre en place un processus de suivi-évaluation.

A l'échelle du projet, l'observation dans la durée, le recueil de données et l'analyse permettent d'évaluer les performances et les gains réalisés effectivement, les bénéfiques directs et indirects de l'expérimentation de même que les difficultés rencontrées et les points de blocage. L'évaluation *ex ante*, par la fixation d'indicateurs adaptés aux objectifs définis, garantit à la réalisation et l'exploitation d'être en phase avec la conception.

Plus largement, l'évaluation est essentielle dans une perspective de duplication ou de déploiement des initiatives. Elle est en outre incontournable pour diffuser les bonnes pratiques, valoriser les savoir-faire et contribuer à la promotion de l'offre française.

II.2.3.B. Créer des conditions favorables à l'échelle nationale

Redéfinir la notion de performance

Outre la nécessité d'évaluer la performance d'un point de vue global et non sectoriel, le contenu même de la notion de performance doit être redéfini. Les critères de performance qui, jusqu'à présent étaient essentiellement quantitatifs, doivent désormais prendre en compte des objectifs de soutenabilité économique et financière, des objectifs sociaux liés à la satisfaction des besoins et à l'équité d'accès, et des objectifs environnementaux de réduction des émissions et des consommations de ressources ou encore de résilience urbaine. Il importe donc d'identifier des indicateurs

⁷² Audition de Florent Hébert, Chargé de mission Développement durable en charge de la démarche EcoCité à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, *op.cit.*

pertinents, homogènes, qui puissent être suivis dans la durée et qui permettent aux collectivités d'évaluer leurs actions, de les comparer et enfin de les valoriser. Comme le souligne l'IGD, il s'agit de mettre en place une culture de la performance qui, seule, peut rémunérer les acteurs sur leurs résultats et en fonction de leurs apports de valeurs systémiques, plutôt que de maintenir un modèle dans lequel l'allocation des moyens et son paiement prédominent et renvoient à une culture de gestion par fonctions cloisonnées⁷³.

Cela implique de rompre avec la logique actuelle dans laquelle les pouvoirs adjudicateurs mesurent et rémunèrent leurs fournisseurs en fonction des volumes et des flux matériels ou immatériels consommés par les usagers, pour affirmer celle dans laquelle seront privilégiées les économies obtenues par l'organisation et les innovations mises en place par les opérateurs de services publics.

Qualifier la commande publique

Le même IGD ajoute que « le lien entre innovation et commande publique représente un des défis les plus importants à résoudre si l'on veut envisager de déployer à grande échelle les *smart cities*, renouveler les fondamentaux du pilotage des villes et atteindre les objectifs de la ville durable ». On constate que ce rôle central de la commande publique intervient à plusieurs niveaux et à différents moments :

- *Dans les objectifs stratégiques* qui seront fixés et devront être ambitieux pour stimuler les entreprises et favoriser l'innovation ;
- *Dans le contenu des appels à projets* qui sont lancés à l'échelle nationale comme locale et qui peuvent, à travers les cahiers des charges, stimuler l'innovation en imposant une mutualisation des infrastructures, une intégration des données, un regroupement des opérateurs sous la forme d'un consortium intégrateur, une gestion optimum des ressources locales s'appuyant sur l'économie circulaire, ou encore de nouveaux mode d'évaluation de la performance. Certains acteurs économiques militent en outre pour la passation de marchés publics non séquentiels. A l'échelle nationale, certains des appels à manifestation d'intérêt du PIA vont dans ce sens, qu'il s'agisse des programmes « Ville numérique », « Ville de demain » ou encore des travaux liés à l'économie circulaire, mais il semblerait que les logiques sectorielles portées par les pouvoirs publics prédominent encore dans la gestion de certains fonds comme le fonds unique interministériel (FUI) et que des améliorations devraient être apportées pour aller vers une plus grande transversalité ;
- *Dans la montée en qualification et le renforcement des exigences des maîtres d'ouvrages*, grâce à une meilleure formation et information qui leur permette notamment de mieux structurer les cahiers des charges.

Adapter et sécuriser les marchés publics

Les droits des contrats et de la commande publique sont souvent identifiés comme points de blocage de l'innovation. En particulier, la question de l'allotissement a été évoquée à de nombreuses reprises, de même que l'inadaptation des dispositifs actuels pour des projets qui touchent plusieurs domaines (énergie, transport, stationnement, bâtiment etc.) et dont les enjeux dépassent la performance énergétique. Si l'enjeu est de changer les règles du jeu de la commande publique, à court terme, deux dispositifs législatifs devraient prochainement pouvoir faciliter la mise en œuvre de démonstrateurs urbains.

⁷³ Audition de l'Institut de la Gestion Déléguée, 19 mars 2014.

- *Le partenariat d'innovation*, inscrit dans la nouvelle directive européenne sur les marchés publics permettra de lier un achat public à une expérimentation préalable grande nature ⁷⁴. Cette procédure sera réservée à la satisfaction d'un besoin « relatif à un produit, un service ou à des travaux innovants, qui ne peut être satisfait par l'acquisition de produit, service ou travaux déjà disponibles sur le marché ». Elle permettra d'attribuer, le cas échéant, à plusieurs partenaires, des prestations de développement de produits, services ou travaux innovants, puis de négocier avec ces mêmes partenaires les marchés portant sur l'acquisition ultérieure des fournitures, travaux ou services en résultant.

Le partenariat d'innovation sera découpé en plusieurs phases permettant d'organiser la passation de marchés comme un processus par étapes qui implique des évaluations après chaque phase de R&D pour sélectionner progressivement les meilleures solutions.

- *La SEM à opération unique* relève d'une proposition de loi en cours d'examen parlementaire. Cette nouvelle entité serait mixte, la personne publique disposant entre 34 et 85 % du capital et la personne privée entre 15% et 66 %, et prendrait la forme d'une société anonyme. Elle aurait un objet unique portant sur la réalisation d'une opération de service public, de construction ou d'aménagement et serait dissoute au terme de l'exécution dudit contrat. La personne privée, dite « actionnaire opérateur », serait choisie par un appel public à manifestation d'intérêt et l'appel d'offres ne porterait donc pas sur une prestation mais sur un partenaire ou un consortium d'entreprises.
- Plus globalement, l'emploi des contrats dits globaux (contrats de partenariat, contrats de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance (CREM), contrats de réalisation et d'exploitation ou de maintenance (REM)) reste à approfondir. Ils favorisent la performance car ils fixent des engagements sur des objectifs, permettent un partage des risques et sont des cadres favorables à l'évolution de la technologie au fil du temps.

Au-delà des dispositifs contractuels, c'est bien l'utilisation qui en est faite qui est déterminante. L'expérience montre que les maîtres d'ouvrage, par méconnaissance, par habitude ou encore par peur de prendre des risques liés au contentieux, ne sont pas enclins à utiliser toutes les possibilités offertes par les marchés publics. C'est pourquoi l'enjeu n'est pas seulement d'adapter le code des marchés publics mais aussi et surtout de « sécuriser » la commande publique et les investissements des entreprises, d'accompagner le changement des pratiques. Cela implique de faire de la pédagogie, de rassurer ces maîtres d'ouvrage publics en diffusant largement les bonnes pratiques identifiées et reconnues, mais aussi d'intervenir à travers la normalisation et la standardisation de solutions techniques, sans pour autant geler l'innovation.

⁷⁴ La France a prévu de transposer de façon accélérée certaines dispositions communautaires, dont le partenariat d'innovation, et un décret devrait modifier le code des marchés publics dans ce sens au premier semestre 2014.

Mettre en place une politique de normalisation UE/ISO associée

Avec la création au sein de l'ISO du TC 268, présidé par la France et qui vise à mettre en place un ensemble de normes dans le domaine de l'aménagement durable et résilient, le processus de normalisation à l'échelle urbaine est engagé.

Les travaux menés dans le cadre de l'ISO s'articulent autour de trois axes :

- la production de normes autour de la mesure de la performance des infrastructures urbaines intelligentes ;
- la production d'une norme sur les indicateurs du développement durable et résilient ;
- la production d'une norme de système de management pour les communautés (traduit en français par « organisations territoriales ») durables et résilientes.

Parallèlement, à l'échelle européenne et concernant plus spécifiquement la ville intelligente, un groupe CEN CENELEC a été créé, présidé également par la France, dont les travaux exploratoires ont débouché sur une clarification des concepts et une identification des besoins et des opportunités de normalisation dans ce domaine. Ces travaux devraient se poursuivre et bénéficier d'un appui dans le cadre du programme « Horizon 2020 » de la Commission européenne.

Le besoin de standardisation des données et des capteurs, et plus généralement l'interopérabilité des systèmes de données, ont en outre été récemment soulignés par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)⁷⁵.

Les enjeux liés à la normalisation sont à la fois économiques, pour ce qui concerne plus spécialement les infrastructures urbaines intelligentes, en France comme à l'export, mais se situent également au niveau du financement de projets par des organismes internationaux qui pourraient s'appuyer sur le respect de la norme sur les indicateurs de développement durable et résilient, ou encore au regard de la certification d'opérations d'aménagement. Il s'agit également d'un moyen de répondre au besoin de sécurisation de la commande publique.

Alors que la France, à travers l'AFNOR, a été très active pour susciter la mise en œuvre du processus de normalisation internationale et européenne, on peut regretter l'absence des collectivités locales, qui perçoivent parfois les processus de normalisation comme une contrainte, au sein de la commission de normalisation française, et une faible implication des acteurs économiques. Un travail de pédagogie à l'attention des collectivités territoriales est certainement à engager, et une meilleure articulation entre les différents groupes de l'AFNOR est à prévoir afin d'optimiser la participation des entreprises.

Identifier des modèles d'affaire

La mise en œuvre de projets intégrés, répondant à des critères de performance globaux et portés par un consortium d'entreprises, suppose de revoir les modèles d'affaires traditionnellement fondés sur des approches sectorielles.

Il s'agit :

- d'identifier les « overlaps » et les sources d'économie ou de revenus qui peuvent être générés par la mutualisation des infrastructures ou l'intégration des réseaux,
- de prendre en compte l'ensemble de la chaîne de valeur en intégrant l'exploitation dès la conception du projet, ainsi que la valeur associée à la maintenance des

⁷⁵ FNCCR, avec l'appui du cabinet Tactis-Items, « Réseau et territoires intelligents : quelles contraintes et quel positionnement pour les collectivités ? », 2013.

ressources naturelles (eau, sol, énergie, matériaux, vivant..) et à l'entretien des liens sociaux ⁷⁶,

- de répartir les risques et les bénéfices entre les différents partenaires du consortium et le partage de la valeur entre entreprises associées et cela de façon intersectorielle.

Les questions de tarification doivent également être éclaircies : tarification croissante ou décroissante pour le consommateur, tarification unique des flux (eau, énergie) sur tout le territoire (impliquant péréquation des tarifs locaux) ou tarification libre liée au développement de services de plus en plus autonomisés.

L'identification de nouveaux modèles d'affaires conditionne désormais la pérennisation et le déploiement de nombreuses innovations. Aussi, c'est un enjeu déterminant qui justifie que la Commission européenne en ait fait l'une de ses priorités dans le cadre du Partenariat européen d'innovation « Smart cities and communities » et des projets de démonstration qui seront financés dans le cadre du programme « Horizon 2020 ».

Créer un cadre juridique pour la propriété et le traitement des données

L'accès aux données représente un enjeu pour les entreprises par la création de valeur qu'elles suscitent dès lors qu'elles sont croisées, tandis qu'elles relèvent de différents systèmes de la ville traditionnellement exploités en silos. Cette question représente aussi un enjeu pour les collectivités territoriales en permettant, par une meilleure connaissance de l'utilisation et de l'état des services publics, une optimisation des ressources pour les investissements, la maintenance et l'exploitation. Dans le même temps, face au « tsunami » des données générées par la multiplication des objets communicants, il convient de clarifier le cadre juridique de la propriété et de la gestion des données.

Les questions posées renvoient ainsi :

- *A la propriété des données*, avec la nécessité de redéfinir les rôles des différents acteurs du territoire, en particulier les relations collectivités/délégataires dans le cas des délégations de service public. Les contrats de DSP devront en effet intégrer de façon plus précise des volets sur les données. Comme le souligne la FNCCR, l'accès aux données dans un format directement exploitable est essentiel pour les collectivités afin d'éviter un verrouillage technique ou concurrentiel du marché par un acteur privé. Cette question se pose en particulier dans le cas d'un changement d'exploitant en fin de contrat de délégation.
- *A la nature des données*, puisque la mise en perspective de données relevant de statuts juridiques différents (données publiques comme celles de l'INSEE, données émanant des collectivités, des opérateurs ou des usagers) implique de mettre en place un cadre juridique adapté. Par ailleurs, la masse de données peut atténuer leur pertinence, générant un besoin de qualifier et de structurer les informations dont on dispose. Le format des données devra également être adapté à l'utilisation qui en est faite (données brutes, données agrégées, données anonymisées).
- *A l'accès aux données* qui dépend de l'usage qui en est fait, qui en est fait, en distinguant les données liées à des besoins de gestion et d'exploitation des services publics qui doivent rester à l'échelle de la collectivité, et un dispositif

⁷⁶ Le sable notamment dont l'extraction produit de très forts impacts.

d'open data permettant de mettre à la disposition du grand public et du privé des données publiques pour promouvoir une meilleure connaissance du territoire, renforcer la transparence de l'action publique et favoriser l'émergence de services innovants sur un territoire concerné.

- *A la protection des données personnelles* qui est rappelée par la CNIL dans le cadre de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés de 1978, mais qui se voit questionnée dans le cadre de la notion de ville intelligente où la frontière entre données à caractère personnel et données publiques reste parfois floue et devra être mieux définie.

II.2.4. Une approche progressive vers des sites pilotes de ville durable

Commencer par exploiter, valoriser et « booster » les opérations existantes

De nombreux projets sont en cours de conception voire de réalisation en France, qu'ils soient à l'initiative de collectivités territoriales, d'entreprises, dans le cadre ou non de programmes ou d'actions soutenus par l'État. Ce corpus constitue un potentiel d'innovation qu'il convient de mieux exploiter. Cela peut se faire dès le printemps 2014 dans le cadre de groupes partenariaux, pour obtenir rapidement :

- des enseignements de gouvernance et un mode d'emploi à diffuser auprès des collectivités et maîtres d'ouvrage en tirant parti du travail d'élaboration d'un cahier des charges-type que mène actuellement la CDC ;
- des résultats relatifs aux gains d'efficacité et aux coûts pour en extraire des indicateurs de performance dont manquent les entreprises pour les futures délégations de service public et lors des comparaisons internationales ;
- des informations utiles à l'engagement ou à la poursuite de travaux indispensables portant sur les questions de tarifs (sur laquelle la DGEC a constitué un groupe de travail juridique), de modèle économique et de règles d'utilisation des données personnelles, points sur lesquels une doctrine doit être élaborée rapidement.

Cette valorisation des démarches engagées devrait ainsi contribuer à clarifier et sécuriser dans des délais brefs le cadre juridique, à renforcer le soutien à l'ingénierie et, localement, à aider à la mise en place de dispositifs de gouvernance adaptés. La deuxième tranche du programme « Ville de demain » dont les nouveaux appels à propositions devraient être lancés très prochainement, pourra en tirer les bénéfices.

Par ailleurs, il est souhaitable d'encourager les collectivités territoriales à sortir d'un cadre exclusivement « franco-français » pour s'inscrire davantage dans des projets européens, en particulier en facilitant leur réponse aux appels à projets « Smart cities and communities » du programme « Horizon 2020 ». C'est dans ce but qu'a été mis en place un groupe miroir français « Smart cities » par le CGDD qui rassemble des entreprises et ingénieries, des collectivités, des pôles de compétitivité, agences publiques. Ce groupe vise à partager les informations utiles sur les initiatives et programmes européens auxquels participent des acteurs français, à préparer des positions communes à faire valoir auprès des instances européennes et à offrir un lieu neutre de dialogue entre collectivités et entreprises dans le but de définir une vision stratégique commune.

Outre la possibilité de bénéficier de financements complémentaires, ce positionnement des projets à l'échelle européenne permettrait d'échanger avec d'autres villes et de bénéficier de leurs expériences et des connaissances acquises. Pour les entreprises, ce serait un moyen efficace de valoriser leur savoir-faire et un tremplin pour accéder aux marchés internationaux.

L'appui apporté aux expériences françaises, notamment par l'Etat, doit s'accompagner d'actions de valorisation de ces expériences. Alors que certaines villes étrangères ont intégré dès la phase de conception une dimension communication dans leurs projets, cela reste marginal en France⁷⁷. Il s'agit de donner

⁷⁷ On peut ici citer les projets de Masdar dans les Emirats Arabes Unis, d'Hafencityen à Hambourg (Allemagne), ou encore de @22 à Barcelone en Espagne qui dès le lancement des projets ont mis en oeuvre des actions de communication qui se caractérisent par la production

une plus grande visibilité aux projets, d'améliorer les dispositifs de communication pour accroître leur lisibilité à la fois nationale et internationale, et ainsi d'en faire des vitrines du savoir et du savoir-faire français.

Au niveau national, la diffusion des « retours d'expériences », des bonnes pratiques que l'on identifie sur le terrain et les échanges entre les villes sont certainement le meilleur moyen de générer des dynamiques d'innovation à l'échelle locale, avec un effet que l'on pourrait qualifier de « boule de neige », et surtout de sécuriser les collectivités territoriales et les entreprises qui engagent des démarches d'innovation nécessairement synonymes de risque. Un catalogue permanent des « démonstrateurs » français et internationaux pourrait ainsi être mis en place et alimenté régulièrement afin de disposer d'une connaissance des performances réelles des dispositifs technologiques actuels, des bénéfices obtenus notamment grâce à la mutualisation des infrastructures ou à l'intégration des données, et des conditions juridiques et financières de reproductibilité en France et à l'international.

Pour les villes, les effets de marketing urbain sont indéniables, comme le montrent les expériences de Nice ou d'Issy-les-Moulineaux autour de leurs projets d'aménagement innovants.

Au niveau international, l'enjeu est pour la France de disposer de vitrines qui participent au positionnement du savoir-faire national sur des marchés quant à eux internationaux. Ces vitrines contribueront à « crédibiliser » l'offre des entreprises françaises en matière de développement urbain durable. La démarche Vivapolis constitue le vecteur privilégié pour valoriser cette offre française. Si la visibilité de la France sur le marché mondial du développement urbain durable constitue un facteur de compétitivité pour les entreprises, c'est également un vecteur d'attractivité pour des investisseurs étrangers qui est nécessairement bénéfique aux territoires.

Les projets existants constituent un potentiel d'innovation à exploiter, tant en terme de communication pour donner plus de visibilité, notamment internationale, aux expériences françaises et aux savoir-faire associés, que pour générer des dynamiques d'innovation à l'échelle locale à travers une meilleure circulation de l'information sur les caractéristiques de l'offre ou sur les bonnes pratiques pour favoriser l'innovation.

Catalyser une ingénierie de la ville innovante

- *Evaluer les projets en cours*

Il s'agit d'engager dès à présent des bilans objectifs des opérations en cours afin d'avoir une meilleure vision de ce qui « fonctionne » mais aussi des difficultés rencontrées, des points de blocage. Cette évaluation permettra d'identifier des manques et ainsi de spécifier la nature des travaux à engager. Le cadre d'observation devra porter sur :

- la gouvernance mise en place, et notamment les relations entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises, et les évolutions à attendre en matière de partenariat public privé et de délégation de services publics,

d'outils variés (site internet, brochures, maquette 3D, vidéos...), la présence dans des manifestations internationales au travers d'un stand ou des interventions de responsables locaux, des visites sur place...

- la mesure de la performance : performance sectorielle et performance globale, performance directe et performance indirecte, performance quantitative et qualitative⁷⁸,
- la robustesse du modèle économique,
- la stabilité du cadre juridique utilisé.

- *Co-construire un cadre de suivi et d'évaluation des projets*

La capitalisation à partir des retours d'expérience des projets et des « *living labs* » en cours doit permettre de tirer des enseignements en matière de montage juridique, de gouvernance, de modèle économique et plus globalement de gestion de projet.

Elle doit déboucher sur la mise en place d'outils tels que des référentiels ou des indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui permettront d'évaluer les projets dans le temps et de les comparer. S'agissant des indicateurs, un travail d'homogénéisation sera nécessaire pour agréger des flux dont les unités de mesure sont aujourd'hui très diverses (exemple des déchets mesurés à la fois en cubage et en poids). Il est important que ces indicateurs soient validés par l'ensemble des parties prenantes et puissent être utilisés quel que soit l'opérateur, le contexte de l'opération (régie, délégation de service public) et la taille de la ville, car il ne s'agit pas de se concentrer sur les grandes métropoles.

Il s'agit également de mettre au point une méthodologie permettant aux villes de s'auto-évaluer, là aussi quelle que soit leur échelle. Un aspect particulier concerne les « *metrics* », c'est-à-dire les outils de mesure de la performance qui, au-delà du cadre français, devront s'inscrire dans une démarche européenne et/ou internationale⁷⁹. Outre l'intérêt qu'il y aurait à mesurer et valoriser les projets existants, cette démarche permettra de mieux sélectionner les futurs projets.

Dans une perspective d'optimisation de la gestion urbaine, il s'agit également d'identifier des « *overlaps* » et de mesurer les bénéfices obtenus par une mutualisation des infrastructures ou par la mise en place de schémas s'appuyant sur les principes de l'économie circulaire.

- *Définir le cadre d'utilisation des données*

La ville durable se caractérise par une interaction source de synergies entre différents systèmes qui disposent souvent de systèmes d'information séparés. Un travail de mise en relation de ces différentes bases de données sera nécessaire, à la fois sur le plan technique (compatibilité des données) et sur les règles d'usage (relations avec la CNIL sur les conditions d'utilisation des données personnelles...). Une expertise française dans ce domaine, de la part d'un futur institut, serait utile pour éviter des discussions en ordre dispersé avec la CNIL, mais aussi pour ne pas être marginalisé dans ce domaine par les nouveaux acteurs de l'Internet.

- *Spécifier les besoins et définir le champ de l'innovation pour des projets pilotes intégrés de villes durables*

L'évaluation des expériences existantes en France, mais aussi les enseignements tirés des expériences étrangères plus avancées permettront de définir plus précisément la nature et les contours de nouveaux projets pilotes intégrés.

⁷⁸ L'évaluation de la performance pourra s'appuyer sur les travaux engagés actuellement par le CSTB dans le cadre de la démarche « EcoQuartiers » et qui ont pour objet d'identifier des indicateurs cohérents entre eux permettant d'évaluer les performances liées à la gestion des flux (eau, énergie, déchets).

⁷⁹ A ce propos, des travaux sont menés dans le cadre du TC 268 de l'ISO sur les infrastructures urbaines intelligentes.

Pour cela on pourra s'appuyer sur les travaux engagés dans le cadre d'un groupe de travail animé par le pôle de compétitivité ADVANCITY qui réunit des acteurs publics et privés dans le but de définir le cahier des charges d'une étude qui devrait permettre d'identifier les freins et les facteurs de réussite d'un démonstrateur urbain.

On pourra également se référer aux travaux sur les « use case » menés à l'initiative de certaines entreprises de l'AFEP. Avec comme point d'entrée la mobilité durable ou le bâtiment, la démarche consiste à partir des attentes des utilisateurs pour construire des études de cas, petits *scenarii* qui illustrent la manière dont s'agrègent les différents savoir-faire des entreprises pour aller vers une ville plus durable.

Ces différents travaux qui seront menés de manière partenariale (entreprises, collectivités, monde académique..) doivent permettre de définir un socle commun d'approche multisectorielle qui fixera le contour des projets pilotes intégrés et servira de cadre de concurrence pour les entreprises, tant pour les projets menés en France qu'à l'international.

Il s'agit dès à présent de définir les contours de projets pilotes intégrés de ville durable. Cette démarche qui devra être engagée de manière partenariale s'appuiera notamment sur une évaluation des expériences en cours et permettra de définir le champ de l'innovation, la nature des projets à mettre en œuvre, les conditions à prendre en compte. Cette démarche s'accompagnera de la mise en place d'un cadre méthodologique et d'outils permettant d'assurer le suivi et l'évaluation des projets.

Créer les conditions favorables à la mise en œuvre de sites pilotes de ville durable est un impératif immédiat qui passe par la structuration d'une ingénierie de la ville innovante ayant pour fonction de définir à partir d'une approche partenariale, les contours des projets pilotes à mettre en œuvre, et de mettre au point un cadre méthodologique, des outils qui permettront d'assurer le suivi et l'évaluation en continu des projets engagés.

Amorcer dès à présent la mise en œuvre de sites pilotes de ville durable

Parallèlement aux actions visant à « booster » les projets existants, il convient de s'engager dès maintenant vers la mise en œuvre de quelques projets qui, par leur degré d'innovation, que celle-ci soit technologique, organisationnelle, liée au modèle

Zoom

Une première initiative pour identifier les verrous communs et les facteurs-cléf de succès d'un démonstrateur urbain

La DRIEA, la CDC, le ministère chargé de l'écologie et du développement durable, le CEREMA, et le pôle de compétitivité ADVANCITY se sont associés pour lancer l'élaboration d'un guide d'aide à la mise en place de démonstrateurs urbains, avec pour objectif de rendre son utilisation possible sur l'ensemble du territoire francilien et national.

Il s'agit d'une recherche-action donnant lieu à la production d'un *vadémécum*, guide concret, pragmatique, pertinent pour un usage opérationnel par les maîtres d'ouvrage (collectivités notamment), les industriels et opérateurs urbains .

Un groupement de bureaux d'études associant des experts en stratégie d'innovation, des juristes et un établissement public d'expertise sur les infrastructures a été retenu pour élaborer un document cadre en version définitive d'ici à mars 2015.

Il est prévu, de mettre en place à l'issue des travaux un réseau permanent d'animation des opérations pilotes.

économique ou encore à la gouvernance, marquent une avancée voire une rupture par rapport aux projets actuels.

La démarche qu'il s'agit de conduire doit relever du cheminement, autrement dit que les projets se construisent dans la durée, de manière processuelle, et fassent l'objet d'une évaluation permanente. Pour ce faire, un petit nombre de sites pourra être identifié, prioritairement des territoires ayant démontré leur capacité à s'engager dans des projets d'expérimentation et dont les acteurs publics sont d'ores et déjà mobilisés. Sur le modèle des REX qui avaient été lancés par le Plan Construction, la démarche engagée visera à avancer progressivement, à « apprendre en marchant » en identifiant les points de blocage mais aussi le moyen de les contourner, en construisant le modèle économique au regard d'un contexte spécifique, en intervenant sur le jeu des acteurs, en mettant en place les bons outils de pilotage et d'évaluation, ou encore en identifiant les conditions de reproductibilité ou de déploiement⁸⁰. L'accent sera mis sur le processus d'intégration tant sur le plan des bénéfices retirés en terme de gestion urbaine, que sur la capacité des acteurs à mettre en place de nouvelles formes de gouvernance ou pour les entreprises à proposer une offre globale. Les projets engagés sur les sites retenus marqueront, par leur degré d'intégration, une avancée par rapport aux projets en cours. La démarche visera à avancer progressivement et à doter chaque projet d'un dispositif d'accompagnement permettant le traitement au fur et à mesure des problèmes financiers, juridiques et économiques rencontrés sans oublier la dimension marketing du projet.

Cette démarche devra être partenariale et bénéficier à tous les acteurs concernés, chacun retirant de l'expérimentation des connaissances, des savoir-faire, une qualification, une reconnaissance qui lui seront utiles dans ses activités.

La première étape de cette démarche consistera, dans les sites retenus, à bâtir des cahiers des charges qui permettront d'engager le processus. L'évaluation en continu de ces expériences doit enfin s'accompagner d'un dispositif de communication solide pour mettre en scène l'innovation, comme on peut le voir à Hambourg, en Allemagne, dans le cadre du projet urbain Haffencity mis en œuvre dans le cadre d'un consortium d'acteurs privés. Il s'agit de témoigner du dynamisme local et de la capacité des acteurs français publics et privés à mettre en œuvre des projets innovants et communs, gage de la compétitivité de l'offre française qui tend à se structurer.

Plan d'action pour un lancement à très court terme

Ces actions doivent remplir trois conditions : être partenariales, se fonder sur le volontariat et se situer dans une stratégie d'innovation et de modification profonde des pratiques de tous les acteurs (Etat, collectivités et entreprises) dans la perspective de la transition vers une ville durable.

Une telle démarche pourrait ainsi être mise en œuvre dans le cadre du PIA 2 dont les nouveaux appels à manifestation d'intérêt seront lancés à partir de fin 2014. Une partie des opérations pourrait en outre bénéficier des actions de soutien aux « territoires catalyseurs d'innovation » que compte engager le CGET. Il est souhaitable, plus précisément, de se saisir de la perspective du lancement d'un deuxième appel à projet pour « EcoCité » pour soutenir sur quelques sites des projets

⁸⁰ Les REX s'appuyaient notamment sur l'article 75 du code des marchés publics qui permet de mettre en place une consultation restreinte pour une expérimentation lancée dans le cadre d'un programme public national. Cette procédure est toujours utilisée par le PUCA dans ses programmes d'expérimentation.

d'innovation illustrant une stratégie de rupture en matière de développement et de gestion urbaine. Les expériences menées depuis plusieurs années par les collectivités territoriales avec le soutien des pouvoirs publics en constituent le terreau. Il est proposé dans le cadre du prochain PIA l'élaboration conjointe, par des collectivités territoriales volontaires pour engager une telle stratégie de rupture, au sein d'un groupe de travail associant des représentants d'entreprises et les services de l'Etat, du cahier des charges d'un futur appel d'offres s'appuyant sur les travaux actuellement animés par le pôle ADVANCITY. Six domaines de rupture pourraient être identifiés :

- la gouvernance et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage,
- l'implication des usagers et des consommateurs,
- le modèle économique et financier des innovations,
- le montage juridique, contractuel, fiscal et assurantiel,
- les innovations techniques,
- la démarche performancielle et le processus d'évaluation.

Au fur et à mesure de l'élaboration des projets, des dérogations réglementaires pourront apparaître indispensables. Elles seront instruites par un groupe de travail interministériel. Si nécessaire, le Parlement sera saisi en urgence pour autoriser le Gouvernement à agir par ordonnance à titre expérimental et dans des limites strictement définies, dans le cas où des normes de caractère législatif feraient obstacle au déploiement des opérations pilotes.

Ces opérations devront faire l'objet d'une valorisation auprès des instances européennes et bénéficier de crédits européens ainsi que d'un accompagnement renforcé par les services de l'Etat (centraux et locaux) dans une position de « facilitateurs » et de soutiens à l'innovation.

Un appel à manifestation d'intérêt peut être lancé dès le printemps 2014, avec un niveau d'exigence élevé en matière d'innovation et de performance, en vue du choix de quatre à cinq territoires pilotes.

Définir une stratégie nationale, cadre d'actions pour les innovations urbaines

La mise en œuvre des démonstrateurs et plus globalement des expérimentations devra s'inscrire dans une stratégie d'innovation en matière de ville durable définie à l'échelle nationale. Cette stratégie devra être ambitieuse et, pour ce faire, être portée par la puissance publique et déclinée à des horizons temporels différents. Elle devra en outre être le résultat d'une concertation avec tous les acteurs concernés.

Elle s'appuiera sur une identification des enjeux d'innovation urbaine, un diagnostic de la situation sous forme de forces et faiblesses, et sur une analyse des besoins en France et à l'international afin d'identifier des priorités et enfin de fixer des objectifs qui orienteront les actions à engager.

La mise en œuvre des sites pilotes de villes durables viendra s'inscrire dans le cadre de cette stratégie au fur et à mesure de sa construction, laquelle devra comporter un volet financier explicitant l'aide pouvant être apportée par les PIA ainsi que les dispositifs à fort effet de levier par rapport aux interventions publiques.

Cette stratégie aura également vocation à préciser le rôle des différents intervenants (État, collectivités territoriales).

L'Institut de la ville durable sera, dès sa préfiguration, l'outil privilégié de mise en œuvre de l'ensemble de la démarche d'innovation en matière de développement urbain durable, en intervenant à trois niveaux :

- *dans l'élaboration d'une stratégie nationale d'innovation urbaine,*
- *en matière d'ingénierie de l'innovation pour accompagner la mise en œuvre des projets à l'échelle locale,*
- *pour soutenir la diffusion et la valorisation des expériences à l'échelle nationale et internationale.*

Il devra pour ce faire être reconnu comme l'opérateur de mise en œuvre des PIA qui relèvent de la thématique de la ville durable

II.3. L'Institut de la ville durable, bras de levier de la politique publique de la ville durable

II.3.1. Une structure partenariale d'action, de coordination et de synthèse

II.3.1.A. Un moyen de portage partagé de la ville durable

La problématique de la ville durable couvre, nous l'avons vu, un large périmètre allant de la conception urbaine en amont à la gestion des réseaux et services en aval, avec des dimensions stratégiques, territoriales et culturelles tout autant qu'opérationnelles. Paradoxalement, malgré le grand nombre d'organismes publics investis sur le sujet, il n'en existe pas qui soit capable d'embrasser l'ensemble de cette problématique et de créer les conditions d'un mouvement pouvant conduire les collectivités publiques ainsi que les acteurs économiques à développer leurs capacités d'innovation à grande échelle en les combinant.

Il n'existe pas non plus de lieu permettant à l'ensemble des acteurs de se documenter, de se former et de s'informer sur la ville durable, de débattre et de critiquer et d'évaluer les recherches et expérimentations auxquelles elle donne lieu.

Ce constat s'est révélé largement partagé lors des auditions, lesquelles ont dans leur ensemble confirmé le besoin de création d'un tel organisme, que nous baptisons provisoirement « Institut de la ville durable » faute de mieux, même si le terme « institut » a été critiqué par de nombreux intervenants pour sa connotation académique⁸¹.

La principale mission de cet institut sera d'assurer le soutien, la coordination, la synthèse, la capitalisation et la diffusion des initiatives, de former en bref le bras de levier de la politique publique de la ville durable.

Cet institut, transversal dans ses approches, sera à la disposition de tous les ministres concernés agissant chacun dans le cadre de ses attributions et facilitera en ce sens la coordination entre eux. Il assurera pour leur compte :

- l'initiation de projets et le suivi et l'évaluation de ceux-ci, afin de valoriser les savoir-faire éprouvés en France, de les exporter et d'en susciter de nouveaux ;
- la capitalisation des données recueillies afin de mesurer la contribution des opérations d'aménagement durable à la transition énergétique et écologique des territoires.

Il devra également, dans le cadre d'un partenariat avec les mondes économique, universitaire et avec la société civile, devenir l'outil de diffusion des bonnes pratiques sur le territoire et à l'international, mais aussi, corrélativement, le lieu de co-construction d'un savoir et d'un savoir-faire partagés, répondant aux vœux de certains qui considèrent que, selon l'équation « $1+1 = 3$ », le « génie des territoires » doit être révélé dans une institution de cette nature, pour favoriser l'émergence d'une « expertise ascendante »⁸².

⁸¹ D'autres intitulés peuvent être envisagés, « Centre national de la ville durable » par exemple.

⁸² Audition de Valérie David, Directeur du Développement Durable, et Pierre Mutz, Conseiller du Président de Eiffage, le 21 janvier 2014.

L'Institut de la ville durable doit devenir pour les collectivités territoriales le lieu d'un partenariat renouvelé entre elles et l'Etat dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Il devra par ailleurs être attentif aux retours d'expérience des entreprises privées et se mettre en capacité de faire des propositions utiles pour lever les obstacles à la mise en œuvre des innovations, qu'elles soient technologiques, sociales ou liées au process. Il s'agira de favoriser les expérimentations et de sécuriser la prise de risque générée par l'innovation au bénéfice de l'émergence des nouvelles pratiques et technologies nécessaires à l'atteinte d'objectifs ambitieux en matière tant de performance environnementale que de qualité de vie.

Pour assurer la cohérence des efforts menés, l'Institut sera le lieu du portage partagé des réponses aux enjeux de la ville durable. Comme le relève Valérie David, directeur du développement durable du groupe EIFFAGE, la conception commune de la ville durable se limite à une somme de « briques » sectorielles. Il revient à l'Institut de la ville durable d'agrèger ces briques pour affirmer la vision globale de la ville durable⁸³.

II.3.1.B. Un outil concourant à l'élaboration de la politique publique de la ville durable

L'Institut de la Ville Durable a vocation à concevoir et proposer à l'autorité politique, à qui il revient d'en valider les orientations, le contenu de la politique publique de la ville durable. Il en assurera ensuite la mise en œuvre.

L'objectif est de donner à l'État les moyens de favoriser l'émergence d'innovations et la diffusion auprès des acteurs de la ville des dynamiques de projet.

L'Institut de la ville durable pourra former à cet égard le lieu de formalisation des grands enjeux émergents. Lydie Laigle, responsable scientifique « Développement urbain durable » au CSTB, suggère qu'il propose, à partir des données qu'il aura recueillies, des scénarii prospectifs au regard des tendances qui se dessinent et en identifiant des « champs des possibles »⁸⁴.

Il s'agira en outre d'élaborer collectivement en son sein une doctrine reconnue et partagée.

L'Institut de la ville durable formalisera avec l'ensemble des acteurs une nouvelle culture des projets et plus largement des processus de fabrication et de renouvellement du cadre de vie. Développer une politique publique de la ville durable, c'est vouloir sortir d'une conception séquentielle et hermétiquement cloisonnée de l'aménagement et de faire naître une culture innovante car intégrée du projet urbain.

Afin de promouvoir des approches transversales, intégratrices et adaptées aux territoires, l'Institut aura à convaincre la maîtrise d'ouvrage urbaine de faire évoluer ses approches et à encourager les collectivités territoriales de privilégier des démarches de projet d'aménagement durable pour l'évolution de leur territoire.

⁸³ *Idem*

⁸⁴ Audition du Comité Scientifique EcoQuartier, *op.cit.*

Il lui faudra contribuer à coordonner et valoriser l'offre de formation comme les démarches de recherche et d'innovation, la recherche, très sectorielle, étant trop peu appliquée et ses résultats marginalement réinjectés dans les actions opérationnelles⁸⁵.

Il devra aborder la problématique du coût de l'aménagement en y intégrant la recherche de garantie d'une qualité urbaine en France où la compétition entre projets ne permet pas de faire émerger de nouvelles références, qui puissent faire la différence à l'international. Il s'agit de considérer une chaîne de valeur nouvelle. Des efforts seront à consacrer à cet égard à l'évaluation des programmes publics existants et à venir afin de s'assurer de l'atteinte des résultats recherchés. Il conviendra pour ce faire que les opérateurs désignés par le CGI pour la mise en œuvre des PIA concernés par la ville durable (CDC, ADEME et ANRU), fassent de l'Institut leur prestataire commun pour l'expertise et la fourniture d'outils, de suivi et d'évaluation en vue notamment du choix d'indicateurs communs de création de valeur par les programmes et pour alimenter dans le même temps l'observatoire de l'Institut. L'institut pourra être financé à la prestation ou selon des règles définies par le programme considéré.

Il apparaît plus généralement nécessaire de sécuriser la maîtrise d'ouvrage et les porteurs de projets en leur assurant un cadre juridique stable et clair, permettant la souplesse, l'adaptation et l'innovation. L'institut aura pour tâche, dès sa préfiguration, de conduire l'évaluation d'ensemble des démarches existantes qu'il a été proposé plus haut d'engager rapidement, étant observé, comme le souligne Guillaume Faburel, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris, que le seul recensement des démarches ne peut suffire, car il se cantonnerait à une logique promotionnelle. L'évaluation des actions mises en œuvre signifie la formalisation d'un corpus de données pouvant permettre d'améliorer les initiatives et d'en impulser de nouvelles. De manière générale, il s'agit de « mettre en dynamique le savoir » à travers une évaluation prospective⁸⁶.

Ainsi qu'il a été dit précédemment à propos de la réalisation de démonstrateurs, l'Institut de la ville durable sera l'outil privilégié de mise en œuvre de l'ensemble de la démarche d'innovation en matière de développement urbain durable aux trois niveaux de l'élaboration d'une stratégie nationale d'innovation urbaine, de développement de l'ingénierie de l'innovation et de soutien de la diffusion et de la valorisation des expériences à l'échelle nationale et internationale.

⁸⁵ Michel Micheau, directeur du Cycle d'urbanisme de Sciences Po (*op.cit.*), souligne que malgré la démarche de reconnaissance des formations en aménagement et urbanisme engagée par l'Association pour la promotion de l'enseignement en aménagement et urbanisme (APERAU), notamment à travers l'élaboration d'une charte de qualité, il convient d'objectiver plus avant les critères de cette reconnaissance. Il en va de la crédibilité de la qualification des urbanistes, et le CNJU (*op.cit.*) invite à la même « lisibilité académique ». Michel Micheau souhaite qu'une expertise nouvelle soit développée pour analyser l'appareil de formation.

⁸⁶ Audition du Comité Scientifique EcoQuartier, *ibid.*

II.3.2. Esquisse d'organisation

L'Institut de la ville durable se définit à la fois comme un opérateur de mise en œuvre d'une politique publique, lieu de soutien aux innovations territoriales et urbaines à travers la définition et le portage d'outils de financements incitatifs, comme un lieu d'échange, d'expertise et de production de doctrine partagée entre les acteurs et les professionnels de la ville et comme un centre de ressources, d'évaluation, de capitalisation et diffusion de pratiques.

Une telle structure doit être nécessairement partenariale.

II.3.2.A. Une gouvernance partagée, gage de réussite et de pérennité des missions qui seront confiées à l'Institut

Parce que l'Institut devra coordonner l'élaboration d'une politique publique de la ville durable au service des autorités gouvernementales concernées et avec la participation des partenaires publics et privés ainsi que de la société civile, les modalités de sa gouvernance sont déterminantes.

Devant promouvoir une approche décloisonnée de la conception et de la gestion des villes de demain, capable d'accueillir les offres innovantes du secteur privé pour mieux les mettre en œuvre, et devant également labelliser les opérations répondant à des objectifs de qualité et d'exemplarité pour valoriser les projets, assurer leur visibilité sur l'ensemble territoire tout en démontrant la valeur ajoutée d'une approche intégrée et du savoir-faire français sur la scène internationale, l'Institut de la ville durable doit être conçu comme un lieu d'échange et de rencontre entre tous les acteurs de la ville durable, à savoir l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les chercheurs et les associations. La FNAU parle à cet égard d'un « réseau de réseaux »⁸⁷.

De façon à ne pas alourdir à l'excès les organes le composant, il en est proposé trois entités se répartissant les attributions suivantes :

- *Le comité scientifique*, composé de personnalités aux compétences reconnues, chargé de la veille nationale et internationale et de la définition des axes stratégiques de réflexion, d'action et de mise en œuvre de la ville durable ;
- *Le conseil d'administration*, composé de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, chargé de la définition de la politique publique de la ville durable à proposer au Gouvernement et de la mission d'observation et d'évaluation de cette politique à travers un observatoire national ;
- *Le conseil des partenaires*, composé de représentants du monde économique et d'experts publics et privés, nationaux et locaux, chargé de définir les programmes partenariaux d'action et d'en suivre l'exécution.

Les missions de l'Institut de la ville durable

Les missions de l'Institut de la ville durable découlent de sa vocation à promouvoir la ville durable par l'expérimentation et à structurer, valoriser et diffuser le savoir et le savoir-faire français en la matière, en se mettant à l'écoute de l'ensemble des parties et de leurs expériences.

⁸⁷ Contribution écrite de la FNAU, *op.cit.*

Un outil de promotion de l'expérimentation

Cette mission a été déjà développée précédemment à propos des démonstrateurs de ville durable. En son cœur se trouve le développement de l'ingénierie de l'innovation.

Un outil de capitalisation

Une mission essentielle de l'Institut de la ville durable sera d'assurer le soutien, la coordination, la synthèse, la capitalisation et la diffusion du corpus que forment l'ensemble des opérations déjà engagées à un titre ou un autre, énumérées dans l'état des lieux décrit ci-avant, et de celles à venir.

Cette mission nécessite la mise en place d'un observatoire national en mesure de structurer un corpus partagé.

Un outil de structuration de l'expertise française

L'Institut de la ville durable garantira la qualité des informations, lesquelles devront être vérifiées, neutres, indépendantes, et transparentes. Il s'agit là d'une demande récurrente des acteurs de la ville. L'analyse des projets sera menée dans le cadre d'une expertise croisée et ouverte qui sera assurée aux échelles nationale et régionale par la mobilisation du réseau que constituent le CEREMA, le CSTB, les correspondants des services déconcentrés de l'État, les CAUE, les parcs naturels, les agences d'urbanisme et les directions régionales de l'ADEME et de la CDC.

Un observatoire de la ville durable

L'observation dans la durée des usages des bâtiments et des espaces publics, de l'intégration des innovations, du déploiement des projets urbains, de l'évolution des pratiques ainsi que le recueil de données et d'analyses *ex post* permettront de mieux piloter collectivement l'atteinte des objectifs environnementaux aux échéances 2017 et 2020 (Energie Europe, biodiversité), 2025 et 2050.

Il faut pouvoir pour ce faire capitaliser les remontées d'informations, en lien avec les outils et démarches d'initiatives publiques ou privées dont il conviendrait de rationaliser l'offre.

Un outil de diffusion

Diffuser les connaissances issues de la capitalisation réalisée aux niveaux local, national et international est un impératif.

L'Institut de la ville durable s'appuiera pour l'assurer sur les réseaux territorialisés de connaissance et de conseil des CAUE et des agences d'urbanisme mais aussi sur les lieux de promotion de l'innovation créés localement qu'il convient de repérer à cette fin.

Un outil de portage d'actions spécifiques

L'Institut apportera aux collectivités territoriales et à ses partenaires des outils, des données et des informations nécessaires à évaluer les projets et en mesurer l'évolution dans le temps, des éléments pour l'estimation de l'atteinte des objectifs fixés. Il apportera de la même manière aux services de l'Etat des outils d'évaluation de l'impact des politiques conduites.

Il pourra prendre en charge en outre le portage d'actions spécifiques et devenir l'outil privilégié d'expertise, de suivi et d'évaluation au service de grands opérateurs publics qui en seront des parties prenantes (« *back office* » de l'ANRU, de l'ADEME, etc.).

Un outil de promotion d'actions de formation

Il n'est pas de politique publique sans actions de formation des acteurs appelés à la mettre en œuvre. La formation sur la ville durable ne donne pas lieu à des cursus spécifiques mais est insérée dans le cadre plus général des formations en urbanisme ou des formations technologiques. Les formations en urbanisme, relativement nombreuses, bénéficient d'une bonne image de marque à l'international liée à celle de la ville française et à la réputation des architectes français. Les formations technologiques relatives au développement durable font l'objet d'enseignements de très bonne qualité au sein des écoles d'ingénieurs et des universités mais restent souvent spécialisées et limitées à une discipline. Il est possible de mieux valoriser ces compétences par une offre ayant une meilleure visibilité internationale et visant de manière plus transversale les systèmes urbains comme le fait notamment l'école d'ingénieurs de la Ville de Paris.

Une offre d'enseignements supérieurs de qualité formant de nombreux étudiants étrangers représente un avantage concurrentiel pour les entreprises qui peuvent ainsi bénéficier de cadres disposant d'une double culture. Les activités de formations accueillant des étudiants internationaux représentent également une activité économique significative particulièrement favorable à l'équilibre de la balance des paiements, comme le démontre la Grande Bretagne. Il est aujourd'hui possible de très bien se positionner au niveau international dans ce domaine encore en émergence.

Le financement de la formation peut aussi constituer un moyen efficace de participation des entreprises qui peuvent y trouver un intérêt direct en apportant par exemple des contributions à la création de chaires industrielles⁸⁸.

Contribuer à la concertation préalable au montage de formations par les acteurs français de l'enseignement supérieur et aider à leur promotion ne peut que faire partie des missions de l'Institut de la ville durable.

II.3.2.B. L'Institut de la ville durable, réponse au besoin de coordination, de rationalisation et de simplification

La mise en œuvre d'une politique publique de la ville durable nécessite un cadre dans lequel toutes les parties prenantes puissent faire connaître leurs attentes, leurs besoins et leurs interrogations et y trouver des éléments de réponse.

Pour le moment, chacun, y compris au sein de l'État, développe des réflexions et des actions touchant à la ville durable, souvent à partir de préoccupations sectorielles, en y consacrant des moyens humains et budgétaires souvent conséquents, pour aboutir toutefois aux mêmes études et déboucher sur des constats souvent similaires.

Chacun reconnaît la plus-value qui pourrait résulter de la conduite de ces réflexions et actions dans une approche croisée et d'une mutualisation des moyens qui leur sont consacrés, voire d'un regroupement d'initiatives et de démarches comparables entreprises séparément au sein d'organismes différents.

Face au foisonnement de ces démarches et à la dispersion des acteurs, notamment publics, une coordination des initiatives gouvernementales et plus généralement une meilleure articulation entre les actions des diverses collectivités publiques s'imposent.

⁸⁸ Une telle chaire est en cours de création à l'École nationale des ponts et chaussées sur le thème de la mobilité du futur.

De nombreux établissements publics ou opérateurs de l'Etat traitent du sujet « ville durable » comme d'un sujet devenu incontournable mais sans avoir les moyens de le traiter dans sa globalité.

Un regroupement des efforts, ne serait-ce qu'entre les ministères et les établissements publics de l'État dans un premier temps, permettra un gain appréciable en efficacité et en cohérence, susceptible de rendre les travaux menés en France plus lisibles et plus visibles de l'extérieur comme de l'intérieur.

Il permettra en outre de s'interroger utilement sur les missions qu'il convient de conserver et de développer et sur lesquelles il faut alors se concentrer en leur donnant la masse critique qui souvent leur fait défaut.

Pour prendre un exemple, la marque VIVAPOLIS qu'a créée le ministère chargé du commerce extérieur a tout à gagner, pour porter un message clair lui permettant de s'imposer comme la marque de la ville durable à la française, à s'unir aux forces capables de lui fournir des éléments de doctrine qui relèvent d'autres ministères. Alors seulement pourra-t-elle se comparer au modèle suédois, développé dans le cadre de Symbiocity, qui a permis de développer une marque dédiée à la promotion de projets, de produits et de services pour la ville durable, assortie de conditions d'utilisation codifiées.

Regrouper l'essentiel des moyens et des compétences au sein d'une même structure apparaît de bonne administration. L'Institut de la ville durable peut être cette structure.

Un certain nombre d'initiatives convergentes ou parallèles sur « les villes et les territoires durables » pourraient ainsi être mises en synergie au sein de l'institut ou dans le cadre d'un réseau fortement imbriqué dont il formerait la tête.

À titre purement illustratif à ce stade, cette mise en synergie pourrait prendre des formes telles que :

- 1) Le regroupement de moyens consacrés directement aux questions de « ville et territoires durables » au sein des ministères chargés de la ville, du développement durable, du logement et de l'égalité des territoires de façon à constituer un premier noyau de simplification des structures :
 - moyens consacrés aux éco-quartiers (DGALN) et aux éco-cités (DGALN), actions de soutien au COSEI ville durable (CGDD), actions villes intelligentes (CGDD), bureau de la prospective territoriale du CGDD ;
 - identification d'un programme d'action « Villes et territoires durables » dans le contrat d'objectif du CEREMA, avec une enveloppe budgétaire identifiée ;
 - intégration du PUCA, du GIP EUROPAN ;
 - fusion au sein d'un comité unique, animé par l'Institut, des comités de pilotage du RFSC, des éco-quartiers, des éco-cités, de la partie française (dissémination) du programme URBACT, du comité de pilotage innovation de l'ANRU ;

Zoom

A l'étranger

Aux Pays-Bas, Platform31 est né de la fusion de quatre organismes de culture différente pour former une plateforme d'échanges partenariale autour des questions d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement. Il regroupe quatre instituts plus anciens : le NICIS, le KEI, le SEV et le NIROV.

Cet organisme a été créé le 1er juillet 2012, et compte 100 permanents environ, 300 partenaires, et son budget annuel s'élève à 14 millions d'euros.

- fusion des réseaux des services déconcentrés de l'Etat relatifs aux éco-cités, aux éco-quartiers et à l'ANRU, animés de façon séparée actuellement ;
- intégration des missions de veille documentaire réalisées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le PFVT, le CEREMA.

2) La participation de certains ministères ou établissements publics directement concernés par la production de l'institut à des programmes dont ils seraient copilotes sur la base de programmes d'actions :

- prise en charge par l'Institut de la valorisation des réalisations françaises en appui de l'action du COSEI et de VIVAPOLIS conjointement avec le ministère chargé de l'économie et des finances et celui en charge des affaires étrangères ;
- prise en charge d'une collection sur « le savoir faire français sur les villes et les territoires durables » conjointement avec le ministère chargé de l'économie et des finances et celui en charge des affaires étrangères ;
- animation du partenariat français pour les villes et les territoires conjointement avec le ministère compétent pour les affaires étrangères ;
- participation directe en moyens humains et financiers de certains organismes publics sur la base de missions contractuellement définies (ANRU, ADEME, CSTB, CEREMA) pour constituer un outil commun de pilotage et d'évaluation ;
- valorisation des actions innovantes au titre des crédits FEDER (politiques urbaines) conjointement avec le CGET afin de favoriser les synergies avec les financements européens ;
- élaboration d'un « guide de l'innovation urbaine » conjointement avec le ministère en charge de l'économie et des finances ;
- élaboration d'un contrat de filière « villes et territoires durable » piloté conjointement avec le ministère en charge de l'économie et des finances et celui chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3) L'animation d'une politique publique « ville et territoires durables » :

- pilotage ou appui à des programmes partenariaux spécifiques mobilisant des co-financements publics/privé ;
- élaboration et pilotage conjoint de plans pluriannuels co-pilotés par les collectivités territoriales et l'Etat ;
- animation d'un pilotage unique d'orientation scientifique et d'évaluation des programmes PIA portés par l'ADEME, la CDC et l'ANRU sous l'autorité du CGI.

Selon le niveau d'ambition, le degré de regroupement pourrait probablement être poussé plus loin encore.

II.3.3. Une forme juridique découlant des missions et des objectifs

Le choix de la forme juridique de l'Institut de la ville durable découlera des expériences passées ou en cours, des objectifs poursuivis, des réponses à apporter aux constats auxquels la présente mission aboutit. Les auditions menées ont fait apparaître de manière assez consensuelle une nécessité d'ouverture, un besoin de coordination pour mieux fédérer les initiatives existantes et diffuser l'information, capitaliser et valoriser à la fois les démarches et les projets. L'Institut de la ville durable est l'outil pour ce faire.

L'Etat doit en garantir la neutralité, l'indépendance et la conduite dans l'intérêt général. Il ne saurait donc revêtir une nature commerciale et doit assurer une parfaite étanchéité entre ses missions de service public et les bénéfiques que pourraient en attendre les acteurs économiques dans sa mission de valorisation des projets.

Il ressort des échanges avec les différentes parties prenantes qu'il convient de « faire du futur Institut de la ville durable un trait d'union et un vecteur d'échanges et de partage entre les très nombreuses dynamiques existantes sur la ville durable »⁸⁹.

L'hypothèse d'une délégation interministérielle entendue comme une administration de mission directement rattachée au Premier ministre, pourrait être imaginée. Elle a été toutefois écartée parce que ne permettant pas d'associer de manière organique l'ensemble des parties prenantes à la conception partagée de la future politique publique de la ville durable.

Observons qu'au demeurant, si l'hypothèse d'une délégation interministérielle devait être retenue, il en existe déjà une en la personne du CGET, déjà fortement investi sur le thème de la ville durable, dont il conviendrait simplement de compléter les missions.

Le caractère partenarial forme un trait essentiel de la structure à créer.

C'est pourquoi l'hypothèse d'un établissement public ou d'une agence de l'État ne semble pas le meilleur choix possible.

Si la mission d'intérêt général comme le principe de spécialité auquel sont soumis les établissements publics correspondent bien à la vocation de l'Institut de la ville durable, la forme de ceux-ci n'offre pas la souplesse et l'adaptabilité requises et n'apporte pas des réponses pleinement satisfaisantes à l'objectif de gouvernance partagée. Si en outre les établissements publics peuvent recevoir occasionnellement des fonds privés, l'essentiel de la charge financière repose sur l'Etat. Dans le contexte dégradé des finances publiques, il convient de s'attacher à ce que la structure puisse recevoir aisément des ressources d'origines diverses en fonction des attentes de chacun.

Le groupement d'intérêt économique (GIE) permet à ses membres de mettre en commun des moyens de production pour développer des activités plus efficacement et à meilleur compte qu'en demeurant isolés. Tel est bien l'objectif recherché, mais l'objet du GIE doit avoir un caractère économique, autrement dit constituer une activité de production, de distribution ou de service. Conçu d'une manière large, son objet est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres,

⁸⁹ Contribution écrite de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région de Saint-Omer, Mars 2014.

d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. Cela nous éloigne de l'intérêt général auquel doit répondre l'activité de la structure. Un GIE peut s'envisager pour regrouper des entreprises souhaitant investir ensemble un créneau porteur. Il n'est manifestement pas approprié pour une structure chargée de participer à la conception d'une politique publique.

Dans cette logique, le groupement d'intérêt public (GIP) le semble davantage. Il s'agit d'une personne morale de droit public dotée d'une structure de fonctionnement légère et de règles de gestion souples qui peut être constituée entre différents partenaires publics ou entre un partenaire public au moins et un ou plusieurs organismes privés. Ayant un objectif déterminé devant répondre à une mission d'intérêt général à but non lucratif, le GIP a une mission administrative ou industrielle et commerciale. Il met en commun un ensemble de moyens et il est créé soit pour une durée déterminée soit pour une durée indéterminée dans le cadre de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

L'intérêt du GIP tient moins à son originalité qu'à sa finalité, puisque ce type de groupement est précisément conçu pour servir de cadre à la coopération et au partenariat entre personnes publiques et personnes privées.

L'Institut de la ville durable, sous cette forme, pourra favoriser la mise en commun de moyens provenant de partenaires différents pour poursuivre des objectifs d'intérêt général communs. Il pourra développer des coopérations entre l'Etat, ses établissements publics, les collectivités territoriales et les entreprises privées, tout en garantissant une représentation majoritaire des intérêts publics, les personnes publiques et les personnes morales ayant une mission de service public devant disposer de la majorité des apports ou des droits de vote.

Conformément aux termes de la circulaire que le Premier ministre a adressée aux ministres le 9 avril 2013, le choix de la forme juridique sera guidé notamment par le caractère partenarial des missions confiées à l'Institut, leur durée, le degré d'autonomie nécessaire et les coûts comparés à ceux résultant de l'exercice classique de ses missions par l'administration.

Il conviendra, dans le cadre de l'étude d'opportunité, de mettre à profit toutes les opportunités de mutualisation de fonctions avec les services de l'Etat et d'autres agences de manière à optimiser les coûts et à éviter l'exercice de missions redondantes dans plusieurs entités.

Un financement par la mutualisation de moyens existants

L'Institut de la ville durable est appelé à constituer l'espace interministériel unique de définition des enjeux de la ville durable en France et à l'international et de communication à leur sujet. Pourront faire appel à lui et participeront donc à son financement tous les ministères intéressés, notamment les ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme, de la ville, de l'écologie, du logement, de l'aménagement du territoire, de l'industrie, des affaires étrangères, du commerce extérieur, du développement international, de l'énergie et des transports, pour citer les principaux, qui traitent chacun, avec des entrées thématiques différentes, de tel ou tel aspect de la ville durable.

Des missions sur les villes et les territoires durables sont actuellement conduites, comme nous l'avons vu, dans différentes structures. Dans une perspective de simplification, de rationalisation et d'économie de moyens, l'Institut de la ville durable a vocation à en regrouper une partie, aussi importante que possible, et à former la tête d'un réseau à constituer avec les autres, notamment les établissements publics, réseau pouvant comporter à terme des liens organiques entre ses membres et des fonctions mutualisées.

Il serait contraire au principe de bonne administration de créer une structure dédiée au portage de la marque VIVAPOLIS indépendamment d'une autre destinée à pérenniser notamment la démarche « EcoQuartier ». Le chemin de l'efficacité passe par la mutualisation au sein de l'Institut de la ville durable des moyens que les différents ministères et leurs opérateurs, ainsi que la CDC, consacrent à cette thématique afin d'éviter des doublons. Au-delà du rapprochement des moyens, des démarches d'inspirations voisines pourront elles-mêmes être rapprochées et, pourquoi pas, fusionnées, permettant ainsi une rationalisation de dépenses d'interventions.

L'institut répondra ce faisant à l'objectif de mise en cohérence des politiques des différents ministères en matière de ville durable et d'optimisation des dépenses publiques affectées à ce domaine.

Ce n'est qu'au terme d'une étude d'impact approfondie qu'il sera possible de proposer les regroupements d'organismes ou de missions qui s'imposent sous une forme à définir, pouvant varier de l'un à l'autre et se réaliser en plusieurs étapes sous la responsabilité de la mission de préfiguration d'abord, du GIP ensuite et sans préjuger de nouvelles évolutions ultérieures dans le sens de la simplification qui doit présider à sa création puis à son fonctionnement.

<p>Sous la forme partenariale d'un GIP, l'Institut de la Ville Durable pourra proposer à l'Etat une politique publique de la ville durable innovante et partagée dont il assurera la mise en place et la mise en œuvre.</p>
--

Conclusion

Préfigurer, maintenant, l'Institut de la ville durable

Après une phase de maturation assez longue marquée par l'émergence de plusieurs noyaux, aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, un pas décisif peut être franchi dans la conception, la mise en œuvre et la valorisation par les acteurs publics et privés de réalisations urbaines plus soutenables et plus efficaces pour peu qu'on crée les outils indispensables, qu'on simplifie et structure le paysage et qu'on engage sans attendre un calendrier d'actions concrètes en concertation avec les acteurs.

Ces actions peuvent être coordonnées par la mission de préfiguration d'un Institut de la ville durable, organisme à constituer par la réunion d'éléments existants afin d'inscrire dans la durée une politique publique nouvelle et en rassembler les moyens de façon lisible et rationnelle.

Cette politique nouvelle aura vocation à assurer :

- les conditions d'expérimentations et d'innovations sociales, économiques, juridiques et financières,
- la capitalisation des savoirs et savoir-faire sur la ville durable,
- le renforcement de la dynamique de lisibilité à l'international et à l'exportation,
- la coordination entre les différents acteurs, donc une gouvernance collective.

L'Etat doit garantir un niveau élevé d'ambition à ce projet et inscrire dans le temps long les démarches des acteurs tout en accélérant leur phase de déploiement. Donner un interlocuteur unique à ces acteurs, qui soit capable de définir et de rendre lisible un concept français reconnu, adossé à un référentiel robuste et cohérent avec les atouts de chacun, portera la marque de cette ambition.

Les réalisations urbaines en cours et celles à venir qui bénéficieront d'outils améliorés, permettront de préciser et de valider les démarches de gouvernance techniques et économiques requises. La diffusion de ces outils répondra à des enjeux d'amélioration du cadre de vie et constituera un facteur de compétitivité et d'attractivité de la France venant renforcer son positionnement à l'export et dans l'aide au développement.

La concertation sur le périmètre et les missions de l'Institut de la ville durable doit se poursuivre dans le cadre de la mission de préfiguration qui en précisera les contours et définira notamment les structures impactées par sa création, le statut des personnels, le financement et les modalités d'association de la société civile et du secteur privé, et qui en assurera sans attendre elle-même les missions les plus urgentes en matière de conduite d'expérimentations.

Il est souhaitable pour cette raison que cette mission soit mise en place dans les meilleurs délais. Les attentes de nombre des personnalités auditionnées sont manifestes et les travaux doivent prendre une forme plus concrète sans tarder :

- les industriels signalent l'urgence que la France se dote des moyens de faire valoir ses atouts dans la compétition internationale ;
- les rendez-vous inscrits aux agendas communautaire et international en matière de développement urbain durable se préparent maintenant et doivent pouvoir bénéficier rapidement des apports de l'Institut de la ville durable.

Table des sigles

ACSE : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADETEF : Assistance au développement des échanges et technologies économiques et financières
AEU : Approche environnementale de l'urbanisme
AFD : Agence française de développement
AFEP : Association française des entreprises privées
AFEX : Architectes français à l'export
ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
AMAP : Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
AMGVF : Association des maires des grandes villes de France
AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANR : Agence nationale de la recherche
ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine
APERAU : Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme
AUDE : Association des aménageurs et urbanistes dans l'Etat
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CES : Centre d'économie de la Sorbonne
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE : Centre d'études techniques et de l'équipement
CGDD : Commissariat général au développement durable
CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
COSEI : Comité stratégique des filières éco-industries
CPER : Contrat de plan Etat-région
CREM : Contrat de réalisation et d'exploitation ou de maintenance
CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment
CU : Code de l'urbanisme
DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT : Direction départementale du territoire
DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRIEA : Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
DSP : Délégation de service public
EPA : Etablissement public d'aménagement
EPF : Etablissement public foncier
EPIC : Etablissement public industriel et commercial
FEDER : Fonds européen de développement régional
FESI : Fonds européens structurels d'investissement
FEM : Fonds pour l'environnement mondial

FFEM : Fonds français pour l'environnement mondial
FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNCAUE : Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
FNCCR : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FNE : France nature environnement
FSI : Fonds stratégique d'investissement
FUI : Fonds unique interministériel
GAIT : Groupe d'actions international transversal
GIE : Groupement d'intérêt économique
GIP : Groupement d'intérêt public
GSN : Groupe support national
IDDR : Institut du développement durable et des relations internationales
IFSTTAR : Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IFU : Institut français d'urbanisme
IGD : Institut de la gestion déléguée
INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
ISIGE : Institut supérieur d'ingénierie et de gestion de l'environnement
ISO : *International standard organisation*
ITI : Investissements territoriaux intégrés
LCPC : Laboratoire central des Ponts et chaussées
ODD : Objectifs de développement durable
OIN : Opération d'intérêt national
ONU : Organisation des Nations unies
OPQU : Office professionnel de qualification des urbanistes
PCET : Plan climat énergie territorial
PFVT : Partenariat français pour la ville et les territoires
PIA : Programme d'investissements d'avenir
PIE : Partenariats d'innovation européens
PLU : Plan local d'urbanisme
PNRU : Programme national de rénovation urbaine
PREBAT : Programme national de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans les bâtiments
PREDIT : Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres
PRES : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PRU : Projet de rénovation urbaine
PUCA : Plan urbanisme construction architecture
REM : Contrat de réalisation, d'exploitation ou de maintenance
RFSC : *Reference Framework For European Sustainable Cities*
SG-CIV : Secrétariat général du Comité interministériel des villes
SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
TRL : *Technology Readiness Level*
UESL : Union des entreprises et des salariés pour le logement
ZUS : Zones urbaines sensibles

Table des illustrations

Figure n°1 : Un agenda urbain qui s'intensifie	31
Figure n°2 : « Ensemble des thématiques (non exhaustives) pouvant être intégrées à la 'ville durable' ». <i>Source : Capgemini Consulting, Avril 2013.</i>	32
Figure n°3 : Les 71 pôles de compétitivité. <i>Source : DGCI/DATAR, Juin 2010.</i>	40
Figure n°4 : « Labels EcoQuartiers » et opérations engagées dans la labellisation. <i>Source : DHUP, Septembre 2013.</i>	4646
Figure n°5 : Les 19 EcoCités du programme « Ville de demain ». <i>Source : DHUP</i>	48
Figure n°6 : Les communes porteuses de projet(s) de rénovation urbaine. <i>Source : INSEE/DGALN, Juillet 2012.</i>	50
Figure n°7 : Dispositifs d'ingénierie de l'aménagement durable. <i>Source : DGALN, Juillet 2012</i>	52
Figure n°8 : Les dispositifs d'ingénierie de l'aménagement. <i>Source : DGALN, Juillet 2012</i>	69
Figure n°9 : Le paysage français foisonnant de la ville durable	69

Annexe I. Auditions

Ministères, Directions Générales, Commissariats Généraux

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)	Jean-Paul ALBERTINI	Commissaire Général
	Laurent TAPADHINAS	Directeur de la Recherche et de l'Innovation
Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)	Eric DELZANT	Délégué interministériel à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), Chargé de la préfiguration du CGET
	Pierre JANDET	Conseiller Innovation
	Raphaël LE MEHAUTE	Secrétaire Général du Comité Interministériel des Villes (SG-CIV), Chargé de la préfiguration du CGET
	Maud PELLETIER	Chargée de mission Territoires d'innovation
Commissariat Général à l'Investissement (CGI)	Marie-Noëlle GRANJARD	Directrice de projet Urbanisme Logement
	François ROSENFELD	Directeur Financier et de la Stratégie
Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP)	Dominique AUVERLON	Chef du département Développement durable
	Delphine CHAUFFANT	Chef du département Questions sociales
	Christine RAYNARD	Chargée de mission au département Développement durable
	Mathilde REYNAUDI	Chargée de mission au département Questions sociales
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)	Etienne CREPON	Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
	Florent HEBERT	Chargé de mission Développement durable, en charge de la démarche EcoCité
	Jean-Marc MICHEL	Directeur Général
Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS)	Hoang BUI	Chef de bureau des Eco-technologies, de la Mécanique et des Machines de production (Sous-Direction des Filières des Matériels de Transport de l'Energie et des Eco-industries)
	Isabelle CAMILIER	Adjointe au chef de bureau des Eco-technologies, de la Mécanique et des Machines de production (Sous-Direction des Filières des Matériels de Transport de l'Energie et des Eco-industries)
	Pierre CARBONNE	Chargé de mission au bureau des Usages des Technologies de l'Information et de la Communication (Sous-Direction des Réseaux et des Usages des TIC)
	Pascal DAGRAS	Chef de bureau des Usages des Technologies de l'Information et de la Communication (Sous-Direction des Réseaux et des Usages des TIC)

Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS)	Michel FERRANDERY	Chef de bureau des Filières Industrielles de l'Automobile, du Ferroviaire, de l'Aéronautique et de la Construction navale (Sous-Direction des Filières des Matériels de Transport de l'Energie et des Eco-industries)
	Bruno LEBoulLENGER	Chef de bureau des Technologies de l'Energie (Sous-Direction des Filières des Matériels de Transport de l'Energie et des Eco-industries)
Direction Générale du Trésor	Béatrice ALPERTE	Adjointe au chef de bureau Secteurs prioritaires à l'international
	Olivier FROMENT	Adjoint au chef de bureau Financement international des entreprises
	Samuel GOLDSTEIN	Chef de bureau Financement international des entreprises
	Cécile HUMBERT-BOUVIER	Chef de bureau Secteurs prioritaires à l'international
Ministère des Affaires Etrangères	Emilie MAEHARA	Chargée de mission Coopération Urbaine, Sous-Direction de la Gouvernance Démocratique (Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats)
	Marc TROUYET	Sous-Directeur de la Gouvernance Démocratique (Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats)
Ministère du Commerce Extérieur	Béatrice MARRE	Conseillère
Ministère de la Culture et de la Communication	Christine PIQUERAS	Sous-directrice de l'Architecture
	Romane SARFATI	Conseillère chargée des arts plastiques, de l'architecture, du design et de la mode
Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie	Tristan KLEIN	Conseiller chargé des questions nationales et locales relatives à l'économie, l'emploi et la formation professionnelle
Ministère de l'Economie et des Finances	Annick BIOLLEY-COORNAERT	Chef du bureau de la Réglementation Générale de la Commande Publique (Direction des Affaires Juridiques, Sous-Direction du Droit de la Commande Publique)
	Catherine DELORT	Sous-Directrice du Droit de la Commande Publique (Direction des Affaires Juridiques)
	Hélène SZARZYNSKI	Consultante au bureau de la Réglementation Générale de la Commande Publique (Direction des Affaires Juridiques, Sous-Direction du Droit de la Commande Publique)
Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement	Cécile DUFLOT	Ministre
	Valérie LASEK	Conseillère urbanisme, aménagement et construction

Ministère du Redressement Productif	Gilles RABIN	Conseiller chargé du développement local et des entreprises de taille intermédiaire
--	--------------	---

Ministère délégué au Développement	Elise BERETZ	Conseillère parlementaire et chargée de la coopération décentralisée
	Gilles KLEITZ	Conseiller chargé du développement durable, de l'environnement, des entreprises

Ministère délégué à la Ville	Arnaud ANANTHARAMAN	Conseiller chargé du développement urbain
	François LAMY	Ministre

Opérateurs de l'Etat

Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME)	José CAIRE	Directeur Villes et Territoires Durables
	François MOISAN	Directeur Exécutif Stratégie, Recherche et International
	Virginie SCHWARZ	Directrice Générale Déléguée

Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières (Adetef)	Cyril BOUYEURE	Directeur Général Délégué
---	----------------	---------------------------

Agence Française de Développement (AFD)	Clément LARRUE	Chef de projet urbain au sein de la Division Collectivités Locales et Développement Urbain
	Anne ODIC	Responsable de la Division Collectivités Locales et Développement Urbain

Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)	Wilfrid GEILLER	Directeur Adjoint, Direction de la Stratégie et du Développement des Programmes
	Anne-Sophie HAINSE-LIN	Chargée de mission Urbanisme Durable et International, Direction de la Stratégie et du Développement des Programmes
	Pierre SALLENAVE	Directeur Général

Caisse des Dépôts et Consignations	Christian COSTREJEAN	Directeur des Investissements
	Nicolas CHUNG	Conseiller du Directeur Général
	Claire-Anne DAVID-LECOURT	Directrice de projets Villes et Territoires durables (Direction du Pilotage stratégique du Développement durable et des Etudes)
	Blaise DESBORDES	Directeur du Développement durable (Direction Pilotage stratégique, Développement durable et Etudes)
	Pierre DUCRET	Président Directeur Général CDC Climat, Référent Transition énergétique et écologique
	Françoise DUQUESNE	Responsable du Département Politique de la ville et Développement urbain (Direction du Développement territorial et du réseau)
	Josselin KALIFA	Directeur des Prêts et de l'Habitat (Direction du Fonds d'Epargne)

Caisse des Dépôts et Consignations	Florence MANGIN	Directrice des Relations institutionnelles, de la Coopération européenne et internationale
	Christelle SANGUINEDE	Secrétaire Générale, Mission Programme des Investissements d'Avenir
	Marielle VILLAMAUX	Directrice commerciale du Groupe

Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA)	Christian CURE	Directeur de la Direction technique Territoires et Ville
	Bernard LARROUTUROU	Directeur Général

Comité Scientifique EcoQuartier	Franck AGGERI	Directeur du Centre de Gestion Scientifique / Ecole des Mines
	Hervé ANDRIEU	Directeur de recherche / Laboratoire Central des Ponts et Chaussées (LCPC) - Laboratoire Eau, Environnement et Systèmes Urbains (LEESU)
	Daniela BELZITI	Chargée de recherche / CSTB
	François BENCHENDIKH	Maître de conférence / Institut Français d'Urbanisme - Université de Lille II
	Audrey CHARLUET	Responsable de projet Urbanisme Durable / Caisse des Dépôts et Consignations
	Paul CITRON	Doctorant / Université Panthéon-Sorbonne - ADEME - Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie
	Laure DER MADIROSSIAN	Chef de service / CERTU
	José-Frédéric DEROUBAIX	Ingénieur de recherche / École des Ponts Paris-Tech - Laboratoire Eau, Environnement et Systèmes Urbains (LEESU)
	Cyria EMELIANOFF	Maître de conférence / Université du Maine
	Guillaume FABUREL	Maître de conférence / Institut d'Urbanisme de Paris
	Nicolas GATEAU	Expert en montage de projets / Terridev
	Eric GAUME	Chercheur / IFFSTAR - Département Géotechnique, environnement, risques naturels et sciences de la terre (GERS)
	Anne GRENIER	Correspondante recherche, observation, innovation / Ademe
	Isabelle GRUDET	Docteure en architecture / Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de la Villette - Laboratoire Espace Travail (LET)
	Selma GUIGNARD	Consultante / Capgemini Consulting
	Laure HELAND	Docteure en urbanisme et aménagement de l'espace / Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de la Villette - Lab'Urba
Gilles HUBERT	Professeur des universités / École des Ponts ParisTech - Laboratoire Eau, Environnement et Systèmes Urbains (LEESU)	
Claude JOANNIS	Directeur du Laboratoire Eau et Environnement / IFFSTAR	

Comité Scientifique EcoQuartier	Lydie LAIGLE	Responsable scientifique Développement urbain durable / CSTB
	Marie-Odile LAVEND-HOMME	Archéologue / Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP)
	Marine LLOPART	Démographe / DemoConcept
	Marie-Flore MATTEI	Directrice de recherche / PUCA
	Rebecca PINHEIRO-CROISEL	Doctorante / Ecole des Mines - Centre de Gestion Scientifique
	Fabrice RODRIGUEZ	Chercheur / IFFSTAR
	Taoufik SOUAMI	Maître de conférence / Institut Français d'Urbanisme
	Brigitte VAUTRIN	Chef de projet / CERTU
	Caty WEREY	Ingénieure chargée de recherche / CEMAGREF
	Jodelle ZETLAOUI-LEGER	Professeur des universités / Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de la Villette - Lab'Urba

Comité Stratégique des Eco-industries (COSEI)	Jean-Claude ANDREINI	Président
	Patrick-Yann DARTOUT	Délégué international pour le Groupe d'actions international transversal (GAIT)

Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)	Robert BAROUX	Directeur adjoint de la Recherche et du Développement
	Hervé CHARRUE	Directeur de la Recherche et du Développement
	Bertrand DELCAMBRE	Président
	Yann MONTRELAY	Directeur Economie et Sciences Humaines

Groupe Support National Ville Durable	Emmanuel ACCHIARDI	Directeur adjoint de la Direction villes et territoires durables / Ademe
	Brigitte BARIOL-MATHAIS	Déléguée Générale / Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)
	Bruno BESSIS	Adjoint au chef du bureau de l'aménagement opérationnel durable / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)
	Anne-Laure CATTIN	Chef de projet Urbanisme durable / CDC
	Nathalie DEBORD	Chargée de mission Europe / Communauté d'agglomération de la Rochelle
	Delphine GAUDART	Chargée de mission Europe-Développement urbain / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) - Sous-direction de l'aménagement durable, bureau de l'aménagement opérationnel durable
	Nicole GIBOURDEL	Déléguée Générale / Fédération des Villes Moyennes (FNVM)
	Céline GUICHARD	Chargée de mission / CEREMA - Département Projets d'Aménagement et Connaissance des Territoires
	Anne-Sophie HAINSSE-LIN	Chargée de mission Urbanisme Durable et International, Direction de la Stratégie et du Développement des Programmes
	Valérie LAPENNE	Chef de la mission Europe et International / SG CIV

Groupe Support National Ville Durable	Isabelle LECHEVALLIER	Chargée de mission Prospective, Evaluation et Développement durable / Communauté d'agglomération Rennes Métropole
	Emmanuel LAGRANDEUR-BOURESSY	Chargé de mission Développement durable / Communauté urbaine du Grand Nancy
	Lydie LAIGLE	Responsable scientifique Développement urbain durable / CSTB
	Canddie MAGDELENAT	Chargée de mission Empreinte écologique / WWF
	Marianne MALEZ	Stagiaire / Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)
	Jérôme MASCLAUX	Adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable / Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)
	Florence MASSON	Chargée de mission Ville, Urbanisme et Habitat / Association des Maires de France (AMF)
	Marion MAUVOISIN	Chargée de mission Développement urbain / DATAR
	William ROY	Directeur du cabinet du Président / Communauté urbaine du Grand Nancy
	Jean-Sébastien SAUVOUREL	Chargé d'études / Fédération des Villes Moyennes (FNVM)

Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT)	Yves DAUGE	Co-président fondateur
---	------------	------------------------

Plan Urbanisme, Construction, Architecture (PUCA)	Emmanuel RAOUL	Secrétaire Permanent
--	----------------	----------------------

Vivapolis	Michèle PAPPALARDO	Fédératrice
------------------	--------------------	-------------

Institutions et programmes internationaux

Union pour la Méditerranée	Gilles PENNEQUIN	Ancien adjoint au responsable Environnement et Développement durable, chargé du Développement territorial (pour la Présidence de la République)
-----------------------------------	------------------	---

URBACT	Mélody HOUK	Directrice de projets et de la capitalisation
	Emmanuel MOULIN	Directeur du Secrétariat

Collectivités territoriales, agences d'urbanisme et territoires

Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR)	Pascale MONTEFIORE	Directrice du Rayonnement
	Isabelle RICHARD	Directrice de la Planification Stratégique
	Jean-François VEREECKE	Directeur de la Prospective et de l'Observation

Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)	Dominique ALBA	Directrice Générale
Communauté d'agglomération Rennes Métropole	Jean-Yves CHAPUIS	Vice-président en charge des formes urbaines
	Isabelle LECHEVALLIER	Chargée de mission Prospective, Evaluation et Développement durable
Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais	Gilles PETTE	Directeur Euralens
Communauté Urbaine de Dunkerque	Philippe DEFURNES	Chef de Projet Halle aux Sucres
	Michel DELEBARRE	Président, et Maire de Dunkerque
	Cédric GHESQUIERES	Délégué Général Ville et Environnement
	Elisabeth TRUQUET	Directrice du Learning Center Ville durable, projet Halle aux Sucres
	Patrick LAMBERT	Directeur Général des Services
	Frédéric MABILLE	Directeur Energie
EPA Marne	Michel SALEM-SERMANET	Directeur Général Adjoint en charge du développement
	Anne-Claire SCHMITT	Chargée de mission innovation
EPA Plaine du Var	Pascal GAUTHIER	Directeur Général
Euralens	Margaux ESSONO	
	Gilles HUCHETTE	Coordinateur de la labellisation
	Bernard MASSET	Délégué Général
	Elodie SENECHAL	Chargée de communication
Métropole Nice Côte d'Azur	Florence BARALE	Conseillère municipale de la Ville de Nice en charge de l'Innovation, Conseillère métropolitaine et Secrétaire Générale du Centre d'Excellence de la Métropole Nice Côte d'Azur
	Franck MAUCCI	Directeur adjoint de l'innovation numérique
	André MICHEL	Directeur des bâtiments
Mission Bassin Minier Nord-Pas-de-Calais	Gilles BRIAND	Directeur d'études - développement opérationnel
Ville de Grenoble	Xavier NORMAND	Chargé de mission Ville durable au Département Environnement Urbain
Ville de Paris	Cédissia de CHASTE-NET	Adjointe au Chef du Service Technique de l'Habitat (Direction du Logement et de l'Habitat - Sous-Direction de l'Habitat), Enseignante Chercheur
Associations d'élus et d'organismes d'ingénierie publique		
AMORCE	Emmanuel GOY	Adjoint au Délégué Général, Responsable Énergie / Réseaux de Chaleur

Assemblée des Communautés de France (AdCF)	Philippe SCHMIT	Délégué Général adjoint, chargé des instances nationales, de l'action régionale et de l'urbanisme
---	-----------------	---

Association des Communautés Urbaines de France (ACUF)	Jean DEYSSON	Chargé de mission
--	--------------	-------------------

Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF)	Thomas JACOUTOT	Chargé de mission Développement urbain durable
---	-----------------	--

Association des Maires de France (AMF)	Julia BARBIER	Conseillère technique, Affaires européennes et internationales
	Florence MASSON	Chargée de mission Ville, Urbanisme et Habitat
	Gwenola STEPHAN	Chargée de mission Environnement et Développement durable

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)	Brigitte BARIOL-MATHAIS	Déléguée Générale
	Marianne MALEZ	Stagiaire
	Florence SORRENTINO	Chargée de mission principale

Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART)	Guy LE BRAS	Directeur Général
--	-------------	-------------------

Pôles de compétitivité

ADVANCITY	Florence CASTEL	Directrice Générale
	Michel RAY	Vice-président
	Jean-Louis MARCHAND	Président
	Thomas VINCENT	Directeur des Opérations

Entreprises, EPIC, bureaux d'études et think tanks

ALSTOM	Steven CURET	Adjoint au Directeur des Affaires publiques
	Robert PLANA	Directeur R&D et relations avec le monde universitaire

Bouygues	Fabrice BONNIFET	Directeur central Développement durable et Qualité, Sécurité, Environnement
	Olivier BOUYGUES	Directeur Général Délégué

Bouygues Energies et Services	Jean-Michel GUERY	Directeur Général Adjoint Développement et Technologies, Développement durable / QSE
--------------------------------------	-------------------	--

Capgemini Consulting	Tarek DAHER	Senior Manager
	Jean-Baptiste PERRIN	Senior Manager
	Lucie STEMIRKOVA	Senior Manager
	Philippe WALTER	Vice-Président

La Compagnie de Saint-Gobain	Camille FABRE	Chargée de mission Habitat Durable
	Julie PETIT	Responsable de l'Habitat Durable
Dassault Système	Danier MARSON	Directeur Développement durable
Electricité de France (EDF)	Philippe ANSEL	Economiste à la Direction Générale
Eiffage	Valérie DAVID	Directeur du Développement Durable
	Pierre MUTZ	Conseiller du Président
Egis	Christian DEURE	Directeur Commercial
	Jean-Michel RISTORI	Directeur Délégué France, Villes et Transports
GDF Suez	Bruno ALLENET	Directeur Délégué Pôles de Compétitivité, Direction du Développement France
	Barthélémy FOUBERT	Analyste de marchés à la Direction Marketing Stratégique du groupe
	Bertrand PORQUET	Directeur Délégué Développement Urbain
Gaz Réseau Distribution France (GrDF)	Catherine FOULON-NEAU	Directeur Stratégie et Territoire
	Catherine LOICHOT	Responsable Collectivités Locales et Aménagement, Délégation Territoire
	Anthony MAZZENGA	Délégué Stratégie, Direction Stratégie et Territoires
Icade	Denis BURCKEL	Directeur Qualité, Risque et Développement durable / Icade
Institut pour la ville en mouvement (PSA Peugeot Citroën)	Mireille APPEL-MULLER	Déléguée Générale
	Jean-Pierre ORFEUIL	Ancien Président (2009-2012) et membre du Conseil Scientifique et d'Orientation
JC Decaux	Virginie GATIN	Directeur Développement Durable et Qualité
	Véronique SIMMLER	Directeur des Affaires Publiques et des Appels d'Offres
Kéolis	LIEURE Anne	Directeur des Relations institutionnelles
	KOCHER Laurent	Directeur Exécutif, Marketing, Innovation et Services
Lafarge	Laurene GUARDIOLA	Chargée de mission Affaires Publiques
	Alain GUILLEN	Directeur des Affaires Publiques France
	Vincent MAGES	Responsable des initiatives changement climatique
Nexity	Charlotte MAZUR	Responsable juridique Environnement
Orange	François RICHARD	Directeur Partenariat et Réglementation

Régie autonome des transports parisiens (RATP)	Véronique BERTHAULT	Chargée de mission Ecomobilité
Renault SAS	Guillaume VAUDESCAL	Chef de projet Business et Partenariats Services de Mobilité
	Hélène WIEDEMANN	Chargée de mission Transport, Mobilité durable et Affaires publiques
Shneider Electric	Pierre TABARY	Directeur des services avancés en gestion de l'énergie
	Cécile TUIL	Vice-présidente en charge de la stratégie d'influence
Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	Alain ADRIANSENS	Directeur Adjoint de la Direction du Développement durable
Suez Environnement	Hélène VALADE	Directeur du Développement durable
Thalès	Audrey BOUYER	Chargée de mission Relations Institutionnelles Internationales
	Isabelle MANCEL	Directrice des Solutions et services innovants
Une Fabrique de la Ville	Guillaume HEBERT	Gérant
	Leïla LAOUFI	Chargée de missions coordination-communication
	Erwan RONCIN	Chargé d'études
	Jean-Louis SUBILEAU	Gérant
Véolia Environnement	Claude ARNAUD	Directeur Environnement
	Jacques HAYWARD	Chargé de mission – Direction Stratégie et Développement
	Bernard LANFRANCHI	Directeur Economie Verte à la Direction des Affaires Publiques
	Eric LESUEUR	Président Directeur Général d' "Innove" (Incubateurs des Nouvelles Offres Veolia)
	Philippe MAILLARD	Directeur des Programmes
	Catherine SAVART	Directrice de projet "Innove" (Incubateurs des Nouvelles Offres Veolia)
Vinci Autoroutes	André BROTO	Directeur général adjoint
	Bernard HAGELSTEEN	Conseiller du président
Vinci Construction	Christian CAYE	Délégué Développement Durable
	José-Michaël CHENU	Directeur du Marketing Stratégique & du Développement Durable

Associations

Association Française des Entreprises Privées (AFEP)	François-Nicolas BOQUET	Directeur Environnement-Energie
	François SOULMANGNON	Directeur Général
Collectif National des Jeunes Urbanistes (CNJU)	Olivier CREPIN	Délégué Général
	François FAVARD	Président
Comité 21	Gilles BERHAULT	Président
	Antoine CHARLOT	Directeur Général Adjoint, Délégué Régional en Pays de la Loire
Energy Cities	Gérard MAGNIN	Délégué Général
Institut de l'Economie Circulaire	Grégory GIAVARINA	Délégué Général
	Jean-Claude LEVY	Personnalité qualifiée
Institut de la Gestion Déléguée	Pierre BORDEAUX	Directeur Général Adjoint
	Hubert du MESNIL	Président
Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)	Céline AZAIS	Chargée de mission Direction Développement durable
URBA 2000	Fouad AWADA	Vice-président
	Caroline MAURAND	Directrice
	Pierre MAYET	Président

Enseignement supérieur et recherche

Agence Nationale de la Recherche (ANR)	Pascal BAIN	Responsable adjoint du département Energie Durable, Responsable de programme
Cycle d'urbanisme de Sciences Po Paris	Alexandre BOUTON	Architecte urbaniste (Agence Urban Act), Intervenant au Cycle d'Urbanisme sur les questions de ville durable
	Michel MICHEAU	Directeur
Efficacity	Claude ARNAUD	Président
	Hervé CHARRUE	Directeur de la Recherche et du Développement au CSTB
Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI)	Vincent RENARD	Chercheur associé, Conseiller de la directrice, Responsable du Programme Fabrique Urbaine
Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux (IFSTTAR)	Gérard HEGRON	Directeur Aménagement, Mobilité et Environnement

Paris Ile-de-France Capitale Economique	Pierre GRAFF	Ancien Président Directeur Général de Aéroports de Paris (ADP)
	Pierre SIMON	Président

Pôle Scientifique et Technique de Marne-la-Vallée (PST)	Frédéric de CONINCK	Directeur du Labex Futurs Urbains
	Armel de la BOURDON-NAYE	Directeur de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)
	Benoît LESAFFRE	Vice-président de l'Université Paris-Est
	Frédéric TOUMAZET	Vice-président "Enseignements et professionnalisation" à l'Université Paris Est

Urban Morphology and Complex Systems Institute	Serge SALAT	Président
---	-------------	-----------

Concours

Ergapolis	Clémentine CONCAS	Chargée de mission Ergapolis au cabinet de conseil Staff Planète
	Estelle FORGET	Fondatrice du concours Ergapolis, porté par le cabinet de conseil Staff Planète qu'elle dirige

European France	Alain MAUGARD	Président
	Isabelle MOULIN	Secrétaire Générale, Directrice du programme European au sein du GIP "Atelier International du Grand Paris" (GIP-AIGP)

Solar Decathlon Europe	Pascal ROLLET	Directeur
-------------------------------	---------------	-----------

Annexe II. Contributions écrites

Opérateurs de l'Etat

<p>Caisse des dépôts et consignations</p> <p><i>Référents</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - DUCRET Pierre, Référent transition énergétique et écologique - BLANC Nicolas, Responsable innovation & développement durable (Pôle Finances, Stratégie, Participations - Département de la Stratégie) - DAVID-LECOURT Claire-Anne, Directrice de projets Villes et Territoires durables (Direction du Pilotage stratégique du Développement durable et des Etudes) 	<p><i>"Penser, financer, construire la ville durable, une priorité pour le Groupe Caisse des dépôts"</i></p>
---	--

Collectivités territoriales, EPCI et services déconcentrés

<p>Communauté urbaine du Grand Lyon (69)</p> <p><i>Référente</i></p> <p>COUTURIER Béatrice, Chargée de mission aménagement durable - Direction de la planification et des politiques d'agglomération, Délégation Générale au Développement Urbain</p>	
--	--

<p>Commune de Pessac (33)</p>	
--------------------------------------	--

<p>DREAL Bretagne</p>	<p><i>"Comment la démarche Eco-Quartier fait évoluer les pratiques de l'aménagement durable ?" / "La démarche EcoCité et les démonstrateurs relatifs à la ville durable à Rennes"</i></p>
------------------------------	---

Etablissements publics et organismes de recherche

<p>AGROCAMPUS OUEST</p> <p><i>Référente</i></p> <p>CHEVASSUS-LOZZA Emmanuelle, Directrice générale adjointe</p>	
--	--

<p>Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)</p> <p><i>Référents</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - DELUGA François, Président - POTIER Vincent, Directeur général - BRODACH Ari, Directeur du développement durable 	
---	--

Institut de Recherche en Sciences et Techniques de la Ville (IRSTV)	
--	--

Associations et organisations professionnelles

Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Saint-Omer	
--	--

Association des Urbanistes et Aménageurs dans l'Etat (AUDE)	
--	--

Association Françaises des Entreprises Privées (AFEP)	<i>"Les acteurs économiques se mobilisent pour organiser une offre française performante en matière de développement urbain durable en France et à l'international"</i>
--	---

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) <i>Référente</i> BARIOL-MATHAIS Brigitte, Déléguée générale	
--	--

Fédération Nationale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE) <i>Référente</i> RUANT Jean-Marie, Président	
--	--

Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU)	
--	--

Plante & Cité (Centre technique national sur les espaces verts et la nature en ville)	
--	--

Syntec-Ingénierie	<i>"Pour une ville intelligente et durable"</i>
--------------------------	---

Union Nationale des Entrepreneurs du Paysage (UNEP) <i>Référente</i> MULLER Catherine, Présidente	
--	--

Organismes privés

Capgemini Consulting <i>Référents</i> - WALTER Philippe, Vice-président - DAHER Tarek, Manager - PERRIN Jean-Baptiste, Manager	<i>"Éléments de conviction"</i>
---	---------------------------------

<p>Risteco / Eating City</p> <p><i>Référents</i> - MARIANI Maurizio, Président - LACOURT Isabelle, Responsable recherche et développement</p>	<p><i>"Penser des politiques alimentaires urbaines qui dessinent les contours d'un nouvel aménagement territorial : un défi à la mesure du futur 'Institut de la ville durable'"</i></p>
--	--

<p>Staff Planète (Cabinet de conseil en développement durable, Paris)</p> <p><i>Référente</i> FORGET Estelle, Fondatrice gérante</p>	<p><i>"La démarche Ergapolis et l'incubateur, pépinière de jeunes diplômés"</i></p>
--	---

<p>Tekhnê Architectes (Agence d'urbanisme et d'architecture, Lyon)</p>	
---	--

Contributions individuelles

<p>BARAUD-SERFATY Isabelle Responsable Urbanisme Prévisionnel, Ville de Cannes - Direction des Affaires Juridiques Immobilières Maritimes et Urbanisme</p>	
--	--

<p>CHEVALIER Laurent Consultante (Ibicity) et Maître de conférences à Sciences Po en économie urbaine</p>	
---	--

<p>CLERGEAU Philippe Professeur du Muséum National d'Histoire Naturelle, Département Ecologie et Gestion de la Biodiversité</p>	
---	--

<p>DHUMEAUX Dominique Maire de Fercé-sur-Sarthe (72)</p>	
--	--

<p>DE CHASTENET Cédissia Architecte et docteur en urbanisme, adjointe au chef de service technique de l'habitat à la Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris</p>	
---	--

<p>FAYE Jacques Chef du bureau prévention, coordination et prospective - Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Direction Générale de la prévention des Risques</p>	
---	--

<p>HAENTJENS Jean Economiste et urbaniste, consultant en stratégies urbaines (Urbanotopie)</p>	<p><i>"Comment valoriser une compétence française sur la ville durable"</i></p>
--	---

<p>HEBERT Florent Chargé de mission Développement durable en charge de la démarche EcoCité au Ministère du Logement et de l'Egalité des territoires - Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)</p>	
<p>LAVENDHOMME Marie-Odile Chef du service activité opérationnelle de l'Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP), Direction scientifique et technique</p>	
<p>MONNET Frédéric Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat - Chargé de mission analyse territoriale et référent Ville Durable, DDT du Doubs</p>	

Table des matières

Sommaire.....	8
Lettre de mission	13
Introduction : la ville durable, une notion qui reste à définir	17
PARTIE I / Un foisonnement d'initiatives	21
I.1. La ville durable : un enjeu devenu stratégique à toutes les échelles de décisions	23
I.1.1. Le développement urbain durable est devenu un enjeu européen et mondial de politique publique	23
I.1.1.A. Le développement urbain durable, un thème majeur des rendez-vous internationaux.....	23
Habitat III, une tentative d'approche globale de la ville	23
La conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 2015	24
L'Agenda post-2015 et la prise en compte, pour la première fois, de la ville et des établissements humains durables	25
I.1.1.B. La dimension urbaine des programmes européens se renforce.....	25
« Les villes de demain : défis, visions et perspectives » : un rapport fondateur.....	25
Une nouvelle orientation au sein de la politique de cohésion européenne : la dimension urbaine fait son apparition dans les fonds structurels	27
Le Forum de développement urbain.....	27
« URBACT III ».....	28
Le partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes	28
Les actions innovatrices dans le domaine du développement urbain durable.....	29
I.1.1.C. Un enjeu économique autant que diplomatique pour la France	30
2014-2020 : des échéances diplomatiques incontournables	30
Consolider le positionnement de la France	31
sur le marché de la ville durable : en enjeu économique majeur	31
I.1.2. En France, la ville durable doit être affirmée comme un objectif.....	35
I.1.2.A. La ville durable comme réponse efficace à la crise	35
I.1.2.B. Un discours politique national à construire pour dépasser des expériences qui demeurent circonscrites.....	36
Un portage politique de la part de l'Etat commence à se dessiner en ce sens.....	36
La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (2014-2020).....	37
I.2. Etat des lieux : des réponses françaises pratiques pour la ville durable, non sans obstacles	38
I.2.1. Des actions et des acteurs de l'Etat nombreux mais sans réelle synergie	38
I.2.1.A. Plusieurs actions de dimension internationale	39
71 pôles de compétitivité pour une innovation restant cependant sectorielle	39
Le COSEI, ou la difficulté de faire émerger une filière « ville durable ».....	40

VIVAPOLIS, la marque ombrelle de la ville durable à l'export qui s'affirme progressivement.....	41
Le Partenariat Français pour les Villes et les Territoires (PFVT), esquisse de la valorisation à l'international de l'expertise française.....	42
Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) financera de nouvelles actions tournées vers le développement urbain durable	42
L'action internationale de l'Agence française de développement (AFD) structurée dans un cadre d'intervention stratégique « Villes Durables »	43
Conclusion : A l'international, la demande d'une politique publique cohérente en matière de développement urbain durable monte en puissance	44
I.2.1.B. Plusieurs familles d'actions conjointes avec les territoires.....	44
Encourager, garantir et pérenniser la ville durable dans les projets des villes françaises : le label national « EcoQuartier »	45
Les dix-neuf « EcoCités », démonstrateurs de développement urbain durable.....	48
La réforme de la politique de la ville.....	49
Conclusion : Structurer et rendre lisible une approche collective « à la française ».....	51
I.2.1.C. Plusieurs acteurs administratifs ou financiers	53
Le Commissariat général au développement durable (CGDD)	53
De la DATAR au CGET, ou de l'aménagement du territoire à l'égalité des territoires	54
La Caisse des Dépôts et Consignations, bras armé de l'Etat.....	55
I.2.1.D. Plusieurs organismes techniques.....	56
L'ADEME.....	56
Le CSTB et l'IFFSTAR	57
Le CEREMA	58
Conclusion : Un corpus d'expériences éparpillées mais mobilisables dès aujourd'hui.....	58
I.2.2. Un trop grand cloisonnement des organismes de recherche	60
Le PUCA : une veille anticipatrice pour identifier les sujets de demain	60
Le PREBAT et le PREDIT, des programmes sectoriels inter-acteurs	62
L'ANR ou le financement d'une recherche par filières.....	62
Les chaires de recherche : l'exemple de l'Ecole des Mines ParisTech	63
Conclusion : Mettre plus systématiquement en commun les travaux des uns et les pratiques des autres	64
I.2.3. Une appropriation positive du fait urbain par la société civile et les réseaux d'expertise qui restent peu sollicitée par la puissance publique	65
I.2.3.A. Des initiatives privées multiples.....	65
Comité 21, une association née pour « faire vivre en France l'Agenda 21 ».	65
L'IDDRI pour éclairer la fabrique de la ville	65
La prospective au sein des entreprises privées.....	66
I.2.3.B. Des réseaux d'expertise territorialisés, peu coordonnés	67
Les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) et les Etablissements Publics Fonciers (EPF).....	67
Les agences d'urbanisme	67
Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE)	68
Conclusion : Un réseau d'expertise à renforcer.....	68
I.3. Conclusion : Une volonté collective mais brouillonne d'embrasser l'objectif de ville durable.....	70

PARTIE II / Propositions de la mission	73
II.1 Définir une politique publique de la ville durable	75
II.1.1 Un consensus dans le discours, une dispersion dans les actes	75
II.1.1.A. La ville ne peut plus être uniquement le support de politiques sectorielles	75
II.1.1.B. Une expertise balbutiante à fédérer	76
II.1.2. Faire de la ville durable une politique publique à part entière	77
II.1.2.A. Les critères de la politique transversale « ville durable ».....	77
Une gouvernance ouverte	77
Comprendre la ville dans son écosystème	77
Imposer l'adaptabilité comme une qualité essentielle	78
au fonctionnement de la ville.....	78
La nécessaire approche intégrée	78
II.1.2.B. La conduite du changement	79
II.1.2.C. Un savoir et un savoir-faire sur le développement urbain durable à concentrer et à diffuser	80
II.1.2.D. Considérer l'innovation comme technique et sociale	81
II.1.3. En définitive, engager une politique publique de la construction partagée de l'espace urbain	83
II.2. Les démonstrateurs, promotion d'une offre intégrée en matière de ville durable	84
II.2.1. Les enjeux.....	84
II.2.2. Tentative de définition.....	86
II.2.2.A. Des acceptions différentes du terme « démonstrateur ».....	86
II.2.2.B. Des besoins et des finalités à préciser	87
Quel besoin de démonstrateurs ?	87
Des démonstrateurs, pour quoi faire ?	88
II.2.2.C. Des premiers enseignements à partir des projets existants.....	89
II.2.3. Les conditions de mise en œuvre des démonstrateurs	91
II.2.3.A. Des conditions à remplir localement.....	91
Partir des besoins exprimés localement.....	91
Fixer des objectifs de performance globale	91
Mettre en place une gouvernance adaptée	91
Valoriser les ressources existantes	92
Mettre en place un processus de suivi-évaluation.....	92
II.2.3.B. Créer des conditions favorables à l'échelle nationale	92
Redéfinir la notion de performance	92
Qualifier la commande publique	93

Adapter et sécuriser les marchés publics	93
Identifier des modèles d'affaire.....	95
Créer un cadre juridique pour la propriété et le traitement des données.....	96
II.2.4. Une approche progressive vers des sites pilotes de ville durable	98
Commencer par exploiter, valoriser et « booster » les opérations existantes	98
Catalyser une ingénierie de la ville innovante	99
Amorcer dès à présent la mise en œuvre de sites pilotes de ville durable..	101
Définir une stratégie nationale, cadre d'actions pour les innovations urbaines.....	103
II.3. L'Institut de la ville durable, bras de levier de la politique publique de la ville durable.....	105
II.3.1. Une structure partenariale d'action, de coordination et de synthèse	105
II.3.1.A. Un moyen de portage partagé de la ville durable.....	105
II.3.1.B. Un outil concourant à l'élaboration de la politique publique de la ville durable	106
II.3.2. Esquisse d'organisation.....	108
II.3.2.A. Une gouvernance partagée, gage de réussite et de pérennité des missions qui seront confiées à l'Institut.....	108
Les missions de l'Institut de la ville durable.....	108
II.3.2.B. L'Institut de la ville durable, réponse au besoin de coordination, de rationalisation et de simplification	110
II.3.3. Une forme juridique découlant des missions et des objectifs.....	113
Un financement par la mutualisation de moyens existants	114
Conclusion : Préfigurer, maintenant, l'Institut de la ville durable...	117
Table des sigles.....	121
Table des illustrations.....	125
Annexes.....	127
Annexe I. Auditions.....	128
Annexe II. Contributions écrites.....	140
Table des matières	145

