

Chapitre I

Les politiques urbaines

L'avènement de la société industrielle engendrant le développement des villes et des agglomérations urbaines, des transferts de population importants des campagnes vers la ville posa très vite le problème du logement et de l'organisation du développement de la ville. Quinze millions de personnes se sont installées en ville en vingt ans, plus que durant les deux siècles précédents. Ce constat incita les pouvoirs publics à définir une politique urbaine.

Les concentrations urbaines n'ont cessé de poser des problèmes de logement (crises successives, normes de confort, ségrégation spatiale et économique, ...), de transport, d'organisation, d'environnement, de sécurité. Ces difficultés directement liées à la conjoncture économique et politique (revenus des ménages, chômage, développement commercial, immigration,...) sont devenues un véritable fait de société et n'ont fait que renforcer la nécessité d'intervention des pouvoirs publics avec comme objectifs la qualité du fonctionnement, l'hygiène de vie et l'équilibre social et en arrière pensée le mythe de la ville idéale et plus tard de la ville à la campagne.

Malgré ces difficultés, le mouvement de désertification du monde rural au profit du développement des concentrations urbaines se poursuit pour plusieurs raisons :

- la mécanisation agricole et la concentration des exploitations limitent l'emploi dans le monde rural,
- la concentration de l'habitat en ville permet une augmentation des services publics et privés plus conforme au mode culturel actuel,
- malgré le rêve de beaucoup pour la maison individuelle, la simple évolution démographique rend ce mode d'habitat consommateur d'espace au point de mettre en péril le milieu naturel.

De 1990 à 1999, la superficie totale des 354 aires urbaines recensées est passée de 132 000 à 176 000 km². Elles accueillent 77 % de la population du pays.

Cette situation conduit à faire de la politique urbaine un élément essentiel de l'aménagement du territoire. L'évolution des politiques urbaines a connu cinq périodes significatives.

1890 – 1914 : L'intervention publique dans le logement

- La loi de 1889 crée les Habitations à Bon Marché (HBM).
- La loi Siegfried de 1894 définit les modalités de l'aide de l'Etat.
- La loi Strauss de 1906 précise les ressources propres des communes.
- La loi Bonnefoy de 1912 crée les offices communaux et départementaux d'HBM.
- La loi Loucheur de 1914 institue le blocage des loyers.

1914 – 1940 : Du logement à la Ville

C'est l'apparition de la planification avec la loi Cornudet de 1919 qui définit les plans d'extension et d'embellissement et surtout la loi de 1924 qui instaure la programmation de l'urbanisation future en zones.

1941 – 1967 : L'affirmation de l'autorité de l'Etat

Amorcée dès 1941, cette stratégie s'avère indispensable au lendemain de la seconde guerre mondiale. 500 000 logements ont été détruits. C'est la période dite de la reconstruction impensable sans l'aide de l'Etat. Financièrement, c'est le temps de l'aide à la construction nommée l'aide à la pierre.

En 1943, Le Corbusier publie la Charte d'Athènes élaborée dix ans plus tôt, en 1933. Elle réclame pour tous le droit au soleil, à l'espace et à la verdure. Pour cela, il faut construire en hauteur et abandonner la rue. Les fonctions urbaines sont analysées et spatialisées : habiter, travailler, se divertir, circuler. Ainsi naîtront les « grands ensembles ». Les lois de 1941 et 1943 définissent cette orientation et préparent une série de textes et de lois.

En 1948, apparaît la loi sur les loyers et les HBM sont transformés en HLM (Habitation à Loyer Modéré).

La crise du logement provoquée d'une part par l'afflux des rapatriés d'Algérie et d'autre part par l'insalubrité de nombreux centres anciens de grandes villes et des « bidonvilles » en périphérie, perpétue cette stratégie. C'est l'époque des constructions massives et modélisées dans les ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) créée par les ordonnances et décrets du 31 décembre 1958. Entre 1965 et 1975, 195 ZUP vont voir la construction de 2,2 millions de logements.

La rénovation urbaine autorise de raser des quartiers entiers pour une reconstruction totale. Toutes ces dispositions permettent la création des grands ensembles comme réponse à la crise du logement, mais aussi comme une conséquence technique de la politique des modèles. Mais cela répond également aux préoccupations de salubrité et d'hygiénisme. C'est enfin un choix esthétique de monumentalisation de la ville.

Avec l'apparition des premières difficultés de ce zonage excessif, difficultés attribuées à l'aspect « ville dortoir » des grands ensembles, naît alors la politique des villes nouvelles avec une première recherche de mixité habitat / activité et de mixité d'habitat collectif / individuel.

La Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967 (LOF) modernise les outils déjà instaurés sans les modifier radicalement et définit :

- les SDAU (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme),
- les POS (Plans d'Occupation des Sols) qui vivront jusqu'à la loi SRU de 2000,
- les ZAC (Zones d'Aménagement Concerté),

1968 – 1980 Le désengagement de l'Etat

Amorcée dès 1966 par la création des PEL, ce désengagement s'affirme en 1977 avec la réforme Barre, la mise en place de nouveaux modes de financement et de politiques contractuelles : les contrats HVS (Habitat et Vie Sociale), les OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat). Nous passons de la rénovation urbaine à la restauration visant à préserver le bâti ancien, à redynamiser les centres historiques et surtout à maintenir les populations en place.

Dans le logement social, l'aide à la pierre est remplacée par l'aide à la personne. C'est l'APL (Aide Personnalisée au Logement) qui accompagne le conventionnement des logements, autre face de la politique contractuelle.

1981 - La politique de la ville et la décentralisation

Les grandes étapes de cette période ont été marquées par les lois touchant l'aménagement du territoire, à savoir :

- pour la décentralisation : la loi du 2 mars 1982, droits et libertés des communes, départements et régions complétée par la loi du 7 janvier 1983 sur les transferts de compétence,
- pour la politique de la ville : la Loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 (LOV) et enfin la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 (SRU).

Cette période comporte en fait trois étapes : de 1981 à 1988 les principes de la politique de la ville sont définis, de 1988 à 1993 nous assistons à la mise en place et de 1993 à nos jours les premières évaluations permettent des évolutions qui conduisent à la Loi SRU.

En fait, en 1981, les premiers « étés chauds » dans les « grands ensembles » font apparaître l'insuffisance de l'aide sociale pour traiter les problèmes de croissance de la ville et de sa périphérie et par voie de conséquence la nécessité d'une réelle politique de la ville. Se tiennent alors les états généraux de la ville et en 1983 le rapport Dubedout fait le bilan des HVS et propose de « refaire la ville, ensemble... ». Les quartiers sensibles sont décrétés en DSQ (Développement Social des Quartiers). La commission nationale DSQ est créée en 1981 et confirmée par décret en 1986. L'expérimentation porte sur 16 quartiers tests.

Les dispositifs se succèdent : les ZEP (Zone d'Education Prioritaire) en 1981, les premières missions locales en 1982, le Conseil National de Prévention de la Délinquance en 1983, la Mission Banlieue 89 en 1983, le Comité Interministériel des Villes (CIV) en 1984, le Fonds Social Urbain (FSU) en 1984.

La loi du 18 juillet 1985 portant définition et mise en œuvre des principes d'aménagement introduit la concertation dans le but d'associer les parties prenantes (habitants, associations, professionnels...).

En 1988 nous assistons à la mise en place des acteurs institutionnels : le Conseil National des Villes (CNV) et la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV). Les DSU (quartiers en Développement Social Urbain) remplacent les DSQ.

A l'instigation de Roland CASTRO naît le mouvement Banlieues 89 qui tend à privilégier le projet au détriment de la règle commune pour aborder la question des banlieues, leur donner une identité propre par rapport à la ville centre. Cette démarche préfigure la loi SRU qui inscrira dans la loi que le projet devient la règle et non une dérogation au droit commun. En 1990, la loi Besson définit le droit au logement.

La loi d'Orientation pour la Ville (LOV) en juillet 1991 aborde pour la première fois le nécessaire équilibre de l'habitat (social et libre). En juillet 1991 également sont désignés les GPV (Grands Projets de Ville).

1992 voit une relance de politique contractuelle avec la création d'un outil unique : le contrat de ville. 165 sites sont retenus par le CIV de février 1993 et constituent le plan de relance pour la ville.

L'objet de la politique de la ville est défini comme l'émergence et la mise en œuvre d'un projet global dont l'ambition est le développement d'une agglomération préservant la cohésion sociale et prenant en compte la volonté des habitants.

Ce projet urbain doit impliquer l'ensemble des acteurs de la politique de la ville. Ils se réunissent dans des groupes de direction du GPV. Ils intègrent l'ensemble des niveaux territoriaux. Ils identifient, articulent et coordonnent des projets DSU prioritaires et des axes prioritaires structurants. Le contrat de ville est un programme élaboré conjointement par des collectivités territoriales et l'Etat. Son objectif est de mettre en cohérence un ensemble d'actions destinées à remédier aux difficultés éprouvées par la population d'un ou plusieurs quartiers.

1994 voit la création des PACTS urbains, du Fonds Interministériel d'Intervention pour la Ville et la publication de la circulaire relative à la lutte contre l'insécurité.

La DIV lance un appel à projets en 1995. La même année la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est publiée. En 1996 un nouveau Pacte de Relance pour la Ville voit le jour. Le rapport Sueur « Demain la Ville » définit en 1998, 15 sites pilotes. En 1999 est engagée la préparation des Contrats de Ville 2000-2006.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) est publiée le 13 décembre 2000. Elle représente un tournant de la politique de la ville dans la mesure où elle définit pour la première fois le concept selon lequel la ville se reconstruit sur elle-même. Partant de ce principe, les outils d'urbanisme réglementaire doivent favoriser l'émergence de projets. Le projet urbain ne doit plus être l'exception. Les POS sont supprimés et remplacés par les PLU (Plan Local d'Urbanisme). Par la suppression du PAZ (Plan d'Aménagement de Zone), la ZAC devient un outil de gestion urbaine, économique et foncier et le PLU devient un outil à la fois d'urbanisme réglementaire et d'urbanisme opérationnel. Le Projet Urbain n'est plus dérogatoire à la règle commune. En ce qui concerne la mixité urbaine, la loi SRU définit les modalités financières et les dispositions d'application de la taxe pour insuffisance de logements sociaux et autorise les PLU à prévoir des zones réservées à leur construction (art.123-2).

Enfin, la loi définit clairement le renouvellement urbain comme une composante de la stratégie urbaine qui s'applique aussi bien au centre ville qu'à la périphérie, aux secteurs

de développement immobilier porteur qu'aux quartiers sensibles. Dans ces conditions le renouvellement urbain est à traiter avec les outils classiques d'aménagement de l'urbanisme opérationnel.

Depuis décembre 2000, la mise en application de la loi SRU a montré la nécessité d'adapter certaines dispositions, d'apporter des précisions complémentaires (déjà amorcées par la circulaire ministérielle du 21 janvier 2003 et surtout d'aménager la phase transitoire). Ces dispositions se sont traduites dans la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 (UH). Cette même loi SRU avait prévu la suppression de la forme de délégation d'une collectivité à un aménageur par voie de concession d'aménagement et l'avait remplacé par la notion de convention publique d'aménagement.

Mais pour résoudre les problèmes liés au respect ou non des règles de concurrence imposées par le droit communautaire y compris dans le domaine de l'aménagement, la loi du 20 juillet 2005 est revenue sur ces dispositions et a rétabli la concession en précisant qu'elle pouvait s'appliquer à tout organisme public ou privé.

Enfin (...pour l'instant !), la réforme des autorisations d'urbanisme intervenue, par modification du code de l'urbanisme, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007. Elle relance le permis de construire, modifie le concept de lotissement et instaure le permis d'aménager.

Actuellement, la politique de la ville définit géographiquement trois zones de discrimination positive destinée à favoriser le développement économique par des mesures fiscales et la recherche de la mixité sociale. Ce zonage a été institué par les lois du 4 février 1995 et du 14 novembre 1996. Les dispositions qui les régissent sont définies par des textes contenus dans les lois et décrets parus depuis 1995 mais aussi par des articles du code général des impôts, du code de l'urbanisme, du code de la construction et de l'habitation et du code du travail.

Depuis 2004 environ 1300 sites sont concernés : 751 Zones Urbaines Sensibles (ZUS), 416 Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) et 85 Zones Franches Urbaines (ZFU).

Ces chiffres illustrent l'accroissement des quartiers en difficulté puisque nous comptons 50 quartiers Habitat et Vie Sociale (HVS) en 1980, 23 quartiers DSQ (Développement Social des Quartiers) en 1983, 148 quartiers DSQ en 1988, 546 en 1993.

Les ZUS sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou d'habitat dégradé et par un fort déséquilibre entre habitat et emploi.

La détermination des ZRU est effectuée par un calcul qui tient compte du nombre d'habitants, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion de personnes sans diplôme et du potentiel fiscal par habitant de la commune concernée.

Les ZFU sont créées dans les quartiers de plus de 10000 habitants particulièrement touchés à l'examen des critères retenus pour la détermination des ZRU. Aux 44 ZFU créées en 1996, 41 nouvelles ont été ajoutées en 2003.

Dans ces zones peuvent intervenir différents types de mesures d'ordre fiscal :

- Exonération de la taxe professionnelle (ZUS).
- Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés (ZRU et ZFU).

- Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (ZFU).
- Amortissement exceptionnel des immeubles construits (ZRU).
- Avantages aux preneurs de Crédit bail (ZRU).
- Réduction du droit de mutation pour acquisition de fonds de commerce (ZRU).
- Exonération de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux (ZRU, ZFU).
- Franchise sur la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (ZUS).

Mais aussi des dérogations sociales : Exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises et aux associations (ZFU et ZRU). Un fonds national de développement des entreprises renforce les fonds propres des PME situées dans les ZRU et favorise leur accès au crédit. Un fonds de revitalisation économique accorde des aides à l'investissement dans les entreprises situées dans les ZUS. Un fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) est destiné à la sauvegarde des activités commerciales et de services de proximité en ZUS. Un établissement public national (EPARECA) a été créé pour favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux dans les ZUS et les territoires en Contrat de ville.

En ce qui concerne le logement, plusieurs mesures favorables à la mixité sociale :

- Dispensent de supplément de loyer de solidarité en ZUS (surloyer applicable dans les logements sociaux aux foyers dont les ressources dépassent le plafond).
- Déplafonnent les ressources pour l'accès au parc de logements sociaux dans les ZUS
- Réduisent la TFPB (30 %) pour les logements sociaux situés en ZUS

Enfin, pour faciliter les opérations de renouvellement urbain dans ces zones, l'inscription en ZUS est un des critères d'éligibilité aux opérations agréées par l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine).

Diversité sociale de l'habitat

Diversité, mixité et équilibre social de l'habitat sont inscrits dans la loi LOV donc dès 1991. Mais la mise en œuvre de ces objectifs est devenue essentielle dans la politique de la ville et s'est concrétisée dans la loi SRU du 13 décembre 2000 par l'obligation pour la commune de construire des logements sociaux jusqu'à un quota de 20 % des résidences principales de cette commune. Ces dispositions concernent toutes les communes de plus de 3500 habitants incluses dans des agglomérations de plus de 50000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15000 habitants.

Un inventaire des logements sociaux est tenu par le préfet. Tous les ans, le préfet effectue un prélèvement sur les ressources fiscales de la commune qui n'atteint pas le quota. Le montant du prélèvement est égal à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements sociaux manquants pour atteindre le seuil de 20 %.

Sont déductibles de ce prélèvement les subventions foncières accordées à des bailleurs sociaux pour construire, les subventions accordées à l'aménageur d'une ZAC qui vend à un bailleur social une charge foncière à un prix inférieur à la moyenne.

Chapitre II

L'urbanisme : réglementaire ou opérationnel ?

1 - Urbanisme règlementaire

Jusqu'à la Loi SRU du 13 décembre 2000, et depuis plus de quarante ans, on distinguait clairement l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel. L'urbanisme réglementaire détermine la législation de l'utilisation autorisée des sols. C'est un urbanisme défensif destiné à préserver les sites urbains existant. Il s'oppose à l'urbanisme opérationnel, volontariste et à l'origine destiné aux urbanisations nouvelles. L'urbanisme opérationnel était donc dérogatoire par rapport aux règles gérant l'existant.

L'urbanisme réglementaire est profondément modifié par la Loi SRU du 13 décembre 2000. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) est remplacé par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et le Plan d'Occupation des Sols (POS) par le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Après la loi SRU, il ne doit y avoir plus qu'une politique urbaine favorisant la reconstruction de la ville sur elle même : le renouvellement urbain. Il faut lutter contre l'étalement urbain générant un gaspillage des espaces naturels et une multiplication des déplacements : deux facteurs opposés au principe de développement durable aujourd'hui déterminant.

Les SCOT et les PLU déterminent les conditions permettant d'assurer :

- l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, la préservation des espaces réservés aux activités agricoles et forestières, la protection des espaces naturels et des paysages, en respectant les objectifs du développement durable,
- la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en tenant compte de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux,
- une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, péri urbains et ruraux prenant en compte la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Toutefois, les collectivités qui n'auront pas encore élaboré un SCOT et un PLU continueront à appuyer leur urbanisme réglementaire sur le SDAU et le POS.

Le Schéma Directeur (SDAU)

Créé en 1967 par la Loi d'Orientation Foncière (LOF), les SDAU sont des documents d'aménagement destinés à planifier l'évolution des agglomérations.

Le SDAU traduit de manière opposable aux différentes collectivités publiques les choix de localisation des grands équipements et les affectations prévisionnelles des différentes fonctions urbaines. Les projets des collectivités locales et notamment les POS, doivent être compatibles avec le SDAU.

Il n'est pas opposable aux tiers.

Le Plan d'Occupation des Sols (POS)

Le POS a pour objectif de définir à l'échelle d'une commune ou d'une communauté de communes : les secteurs ou les constructions sont autorisées, les prescriptions de densité, les servitudes et les caractères architecturaux que doivent respecter les constructions.

Il définit les droits à construire et il est opposable aux tiers.

Il est composé d'un plan de zonage et d'un règlement.

Les principales zones sont : UA, UB, UC (urbaines), NA (urbanisation future), NB (peu équipées), NC (agricoles), ND (naturelles)

La densité des constructions est définie soit par la hauteur maximum des bâtiments (et éventuellement du nombre de niveaux, exemple : R+4, rez-de-chaussée plus quatre étages) mesurée à l'égout du toit ou au faîtage, soit par le COS et/ou le CES. Le COS (Coefficient d'Occupation des Sols) est le plafond autorisé du rapport entre le nombre de m² de planchers construits et la surface de la parcelle. Le CES (Coefficient d'Emprise au Sol) est le plafond autorisé du rapport entre la surface d'emprise des bâtiments et la surface de la parcelle.

Le POS définit des emplacements réservés pour la réalisation d'équipements sur lesquels toute autre réalisation que l'équipement prévu et annoncé est interdite.

L'élaboration du POS est conduite par la commune ou la communauté de communes. Un POS, pour être opposable au tiers est soumis à enquête publique. Un POS peut être modifié ou révisé. La modification est ponctuelle, alors que la révision est globale et reprend l'intégralité de la procédure d'élaboration. Modification ou révision font l'objet d'une nouvelle enquête publique.

Le Schéma de Cohérence Territorial (SCOT)

Le SCOT donne les orientations essentielles à l'échelle de l'agglomération. Compte tenu de son rôle de référence et des examens futurs de la conformité des PLU à ses orientations, le texte est essentiel. Le graphisme n'est qu'une illustration du texte et ne doit autoriser aucune interprétation. Il est notamment recommandé de ne pas faire apparaître les divisions parcellaires.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU)

La Loi SRU définit les PLU. Ils doivent comporter :

- un rapport de présentation (non opposable),
- le **Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)**. Le PADD est, lui, opposable (en conformité et en compatibilité). Il comporte une