

## URBAN EMPATHY – Work Package 3, Phase 2

### Structured Dialogue

## INTERVIEWS - COUNTRY REPORT TEMPLATE

### FRANCE

To be filled in by the partner responsible for the structured dialogue in each country

*Answers from all the interviews realized in the country should be taken into account to prepare this report. Each interview does not need to be considered separately, but all should be merged in the summaries.*

#### Country: FRANCE

#### Names of the decision-makers and position:

Marie Baduel, **Date fonction organisation**

Pascal Gauthier : Entretien le 18 février 2014- Directeur de l'EPA de l'OIN Eco-Vallée Plaine du Var

Gilles Pennequin : Entretien **le...- Fonction**- Délégation interministériel à la Ville.

Pierre Sémériva : Entretien le 20 février 2014- Vice-Président délégué à l'Energie, Marseille Provence Métropole

#### 1. Sustainable urban policies in general

Summary of the main ideas developed: global evaluation of sustainable urban policies, including relevant ideas expressed in the questions of this section:

De manière générale, il ressort trois éléments d'analyse au sujet des politiques urbaines durables.

**Une prise de conscience récente, mais un processus long** : Même si le processus en est à ses débuts, il y a eu une volonté commune des pouvoirs publics (métropole, département, Région, Etat), de travailler sur un même territoire et ensemble. Cette prise de conscience est partagée par les décideurs politiques, à l'échelle nationale, régionale et locale. La question du développement local, de l'environnement, du durable commence à entrer dans la philosophie politique urbaine et dans les projets. D'une manière générale, les politiques urbaines durables entreprises sur les territoires vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de la durabilité : travail collectif, intégration de la biodiversité, prise en compte des risques (inondations, immersion marine, séismes), transports

publics (création de tramway, pôle d'échanges multimodal), optimisation des consommations, construction de bâtiments peu énergivores, etc.

Néanmoins, la prise de conscience et les actions qui en découlent sont des processus longs. En effet, au sein du ministère en charge des questions d'environnement, la mise en place d'outils de planification est récente (stratégie française du développement durable, Grenelle de l'environnement, transition énergétique, etc.).

**Des outils développés et des expérimentations évaluées:** Les premiers programmes éco-quartiers s'achèvent. Les réalisations sont surtout exemplaires, considérée comme de la « cosmétique verte urbaine », car les résultats ne sont pas perceptibles immédiatement. Cependant, à travers les premières évaluations de ces programmes, on assiste à une réelle volonté de prendre en considération toutes les composantes du développement durable, ce qui témoigne d'une volonté de structurer les politiques menées.

Parallèlement, parfois en amont ou contraintes par des politiques publiques nationales ou européennes, les collectivités territoriales, ce sont emparées des sujets de durabilité et ont mis en œuvre des outils de planification, de suivi et d'évaluation de leur politiques (SCOT, PDU, Agenda 21, Plan Climat Energie territorial, rapport sur le développement durable). Ces outils permettent de partager et d'évaluer les actions et programmes grâce à des indicateurs de développement durable.

La mise en place d'évaluation est récente. Il était difficile de savoir si les politiques menées avaient un impact réel sur les objectifs escomptés. L'évaluation permet de faire des constats, d'associer plusieurs indicateurs intéressants pour estimer l'efficacité des politiques publiques. Dans certaines institutions publiques, il y avait des réticences à mettre en place un outil d'évaluation ; la notion mélangeant l'évaluation des politiques et l'évaluation des services qui mènent ces politiques.

**Une mise en œuvre compliquée et peu concertée :** De manière générale, la question de l'échelle est souvent abordée comme centrale pour la mise en œuvre de programme et d'outils pertinents. Quel est le territoire pertinent ? L'entité compétente ? Par exemple, la création de la métropole Aix-Marseille a pour vocation de répondre à la segmentation des territoires. Cependant, les démarches (*par exemple : inter-SCOT*) entreprises sont souvent méconnues, peu concertées, informelles et au final mal appropriées par les autorités concernées. La gouvernance est centrale dans une démarche de développement durable. Comment sensibiliser et faire participer les habitants ?

- Problems considered in the agenda

Principalement, il ressort que le territoire urbain méditerranéen français est très attractif mais extrêmement contraint, entraînant des tensions urbaines fortes. Mener des politiques transversales est une réponse à des enjeux urbains bien identifiés.

On constate deux types de problèmes rencontrés : ceux qui concernent **les moyens de mise en œuvre des politiques publiques** (contraintes budgétaires, contraintes réglementaires, etc.) et ceux qui sont concernent **un manque de politiques publiques** (déchets, assainissement, planification urbaine, etc.). Souvent corrélés, ils peuvent néanmoins être traités distinctement. Quelques enjeux identifiés par els décideurs.

- **Moyens budgétaires :** Dans l'agenda politique, les problèmes urbains les plus importants sont les moyens budgétaires à y consacrer. Dans la rénovation urbaine, la gestion du stock est l'enjeu principal. En effet, celui qui finance l'infrastructure n'est pas nécessairement celui qui en tire le bénéfice final. *Par exemple, dans le parc social, où les HLM existants sont en général au plafond des*

*loyers autorisés, les rénovations ne peuvent pas être répercuté sur les loyers. Les crédits nécessaires n'étant pas disponibles, qui est le tiers investisseur/financeur qui inciter à rénover ?*

- **Complexité de la construction** : les progrès technologiques dans le secteur de la construction ont considérablement modifié le secteur ces dernières années, de sorte que la valeur ajoutée du bâtiment est passée de celui qui le fait à celui qui le calcule, entraînant une externalisation des coûts du bâti et de la valeur ajoutée du bâti vers les bureaux d'études. Ainsi, les normes et réglementations ont pris le pas du secteur, entraînant le maximum de contraintes sur le bâtiment. Penser la qualité de la construction d'un bâtiment dans son environnement pousserait à avoir une forme urbaine qui minimise les coûts sur les bâtiments en recréant le lien urbain/bâti. *Par exemple recréer des rues étroites en Méditerranée du sud pour diminuer l'ensoleillement du bâti et éviter des contraintes thermiques sur les façades.*

- **Foncier** : coût et rareté

- **Risques naturels** : séismes, incendies et forêts, glissements de terrain, éboulements de terrain, submersion marine

- **Gestion des déchets** : manque d'information constaté quant à la gestion effective de ce secteur.

- **Assainissement/gestion de la ressource en eau**: Une directive européenne sur la qualité des eaux oblige à avoir une qualité des eaux assez élevée, « trop contraignante » pour certain territoire. *Par exemple, le territoire marseillais a mis en œuvre un certain nombre de contrats : contrat de milieu, contrat de baie, contrat de rivière, dans lesquels sont associés tous les acteurs du territoire, (Etat-DREAL, Agence de l'Eau, associations).*

- **Transports** : le financement est le problème principal. En effet, passer d'un mode de transport individuel à un mode collectif est très coûteux pour une collectivité. A travers les plans climats, des modes de concertations participatifs ont permis à des citoyens de proposer des actions concrètes, dans l'idée d'adapter le moyen de transport au type de déplacement et de réfléchir à la promotion des modes actifs (vélo, marche, etc.).

- **Energie** : Parmi les problèmes existant dans le domaine de l'urbain durable, la France semble être pour certains décideurs dans « un antagonisme entre énergie centralisée et énergie décentralisée ». Un dialogue plus nourri permettrait de définir une meilleure optimisation des deux. Or, ce conflit pourrait être dépassé avec des critères objectivables comme la compétitivité des territoires, le taux d'emploi des territoires, la sûreté de l'Etat et des territoires, la vulnérabilité, etc. Cela impliquerait d'avoir un accès transparent à l'information, sur le coût de l'énergie qui est produit, économisé, vendu. Néanmoins, le débat sur la transition énergétique a permis de faire participer une grande diversité d'acteurs.

- Importance of policy areas

La plupart des décideurs interrogés n'ont pas souhaité effectuer de classement concernant les domaines politiques proposées, considérant que tous ces domaines ne sont pas disjoints mais « en chaîne ». Néanmoins, l'aménagement et le développement durables apparaissent comme transversal, prenant en compte toutes les composantes (social, développement économique/création d'emploi environnement).

Ce refus de prioriser les politiques est analysé par certains sous l'angle unique de la rentabilité économique. Il faudrait donc une meilleure efficacité des politiques publiques en définissant mieux les priorités. Ainsi, une meilleure maîtrise de la demande plutôt qu'une logique d'offre permettrait de rendre plus efficace les politiques urbaines durables. *Par exemple : si on prend le thème de l'énergie, à l'euro investi, qu'est-ce qui économise le plus d'énergie ? Qu'est-ce qui est le plus générateur*

d'emploi ? Avec ce raisonnement, c'est la rénovation urbaine qui apparaît comme prioritaire, mais pas forcément la nécessité d'investir dans les énergies renouvelables ou les transports.

- Priorities of the new programming period

Les concepts de villes durables/ villes créatives sont considérés comme opportuns par un certain nombre de décideurs. La recherche et l'innovation (*open data, mise à disposition de données*) sont essentielles, pour les villes. Le risque de ces concepts est de créer des zones d'exclusions entre les espaces urbains. Dans ces concepts, l'espace urbain est aujourd'hui pensé pour une partie seulement de ses habitants, ceux qui sont connectés, proposant une offre de villes plus attractives pour les plus aisés et excluant les classes défavorisées et déjà marginalisée. Il y a, à ce jour, peu d'offres urbaines structurées pour les populations précaires, exclus de fait du cadre libéral qui répond à une demande solvable.

L'urbain est un sujet marginal pour dans les appels à projet européens (hormis CIUDAD). A travers les projet européens, il devrait pouvoir se développer une offre sur la ville durable pour les plus populations fragilisées en utilisant des réponses techniques et technologiques pour réduire les inégalités urbaines.

## 2. Description of your work

Summary of the main ideas developed: work description, including relevant ideas expressed in the questions of this section:

- On-going urban developments

Dans leur fonction, les décideurs politiques français sont généralement sur des **thématiques sectorielles, qui ont vocation à regrouper des enjeux transversaux**, à travers l'approche territoriale (et la construction de territoires métropolitains) : Energie (Plan Climat, Agence Local de l'Energie) mobilité, compétitivité économique des territoires. *Par exemple, à travers des programmes transnationaux comme l'initiative méditerranéenne pour le financement des projets urbains (UPFI), ou des programmes d'aménagement type l'Opération d'Intérêt National, le Grand ARENAS à Nice*, la question du développement urbain durable est considéré comme un enjeu central en Europe et en Méditerranée.

Les aménageurs, accompagnés par les décideurs politiques jouent **un rôle « d'assembler/d'animateur »** sur l'ensemble des territoires, pour faciliter et concilier l'ensemble des projets et leurs aspects sectoriels. Les projets d'aménagement doivent permettre de mener un urbanisme concerté (public/privé), d'équilibrer l'aménagement du territoire, dans une logique de compétitivité des territoires, en permettant la création d'emplois, la préservation de l'environnement et de la biodiversité, la création de logements, des réponses en termes de mobilité, de surface commerciale, de qualité architecturale. Se définissant comme **« catalyseur des projets »**, les aménageurs ont pour mission de croiser l'ensemble des composantes et acteurs des projets.

- Information source

Par ailleurs, à travers des espaces et des temps de concertation, les décideurs essaient de mettre en place **des démarches de projets publics/privés/civils** avec les acteurs des territoires concernés : grand public/ société civile, communes et intercommunalités, agences d'urbanisme, structures de type Etat (établissement public régional), entreprises TPE/PME, propriétaires privés, bureaux

d'études, etc. Cependant, l'information est souvent dispersée, du fait de nombreux producteurs de connaissance. L'enjeu est de construire un système de connaissance métropolitain.

Ce qui semble prégnant est cependant la volonté de créer **des démarches de projets** autour de la construction des politiques publiques, de partage de connaissance, de projets d'aménagement complexes, afin de sortir de la vision sectorielle et de s'appuyer sur des connaissances de terrain, des outils d'aide à la décision et de créer les interfaces entre acteurs publics et privés.

Malgré tout, certains freins, tels que les lobbies ou les logiques de court-terme (électorales) influencent les politiques publiques sectorielles (Etat, Europe). Globalement, il n'y a pas d'approche intégrée. Pour cela, certains décideurs proposent de créer des structures pour assurer une forme « d'inter-ministérielle » avec des critères communs afin que les politiques publiques s'appuient sur une analyse précise et chiffrée de l'efficacité d'une politique menée.

### 3. Application of European legislation

Summary of the main ideas developed: European regulation and transposition/implementation at national and local level

Pour les décideurs interrogés, la législation européenne n'est pas considérée comme un problème ou un frein. **Elle donne de fortes orientations, recommandations et objectifs communs.** C'est l'instabilité réglementaire et la multiplicité des normes et textes qui pose des difficultés. Les institutions essaient de se confondre dans la norme en vigueur, bien qu'il soit néanmoins difficile d'être à jour sur toutes les réglementations. Cette complexité européenne est également reproduite au niveau national. L'autre difficulté rencontrée est celle qui existe entre l'intention de la législation ou son orientation et les différents projets.

L'autre idée qui ressort est celle de **la contrainte liée à la réglementation.** Les contraintes s'imposent sur les territoires et les entreprises, au risque de réduire l'avantage comparatif, et donc compétitif, de territoires européens. Pour certains décideurs interrogés, il y a un besoin d'édicter des règles sociales, environnementales, fiscales et budgétaires communes européennes, afin de favoriser les territoires européens. Il y a plusieurs sujets, notamment dans le domaine de l'urbain, qui relèvent du marché national ou local, que ce soit techniquement ou fiscalement (ex : emploi vert local). Il est proposé par certains décideurs interrogés d'optimiser les ressources du territoire afin de créer une solidarité intra-territoriale et nationale pour les territoires ont moins d'atouts. C'est la territorialisation des politiques publiques.

### 4. Barriers about sustainable urban policies

Summary of the main ideas developed: barriers, including relevant ideas expressed in the questions of this section:

#### 1. obstacles internes de l'administration :

Le **manque d'organisation des outils de gouvernance** est notamment à corréliser à l'interface avec les citoyens et leur implication. Les outils sont disponibles mais la question de leur développement, de leur efficacité, de leur manque de transversalité et de leur accessibilité qui est remise en cause. Les institutions publiques ont « beaucoup d'agents qui gèrent des programmes, mais pas assez qui gèrent des projets ». *Par exemple, dans l'administration, 5% de fonctionnaires travaillent sur les projets et l'innovation et 95% sont des gestionnaires de programmes. L'enjeu serait d'investir dans l'innovation des processus et l'expérimentation.*



**Les obstacles réglementaires** et législatifs sont souvent constatés lors de l'application d'un projet d'aménagement. De même lors de projets d'innovation, le code des marchés publics peut parfois constituer un frein à l'innovation. Souvent, les politiques publiques ne tiennent pas toujours compte de la compétitivité et des progrès des acteurs privés (entreprises, université).

Concernant les **obstacles financiers**, il s'agit a priori plutôt d'un manque d'ingénierie financière que d'un manque de financement. Il est proposé de faire des assemblages différents. Il existe déjà une variété d'outils, qu'il conviendrait d'agréger à financements ad hoc en fonction des projets. Or le montage des projets se fait souvent en fonction des financements disponibles. Dans ce cadre, les **politiques sont considérés comme inappropriées pour traiter les problèmes urbains**.

### 2. obstacles politiques :

C'est principalement des conflits entre les priorités des différents décideurs à différentes échelles. Les **conflits entre l'approche territoriale et l'approche centralisée** sont considérés comme le cœur du problème. En France, il y a le sentiment que les deux échelles (locales/nationales) sont nécessaires. En effet, il y a ceux qui prônent la territorialisation des politiques urbaines dans leur ensemble (énergie, eau) par le biais d'instruments tenus par les collectivités (régie) et ceux qui soutiennent la version centralisée soutenues par les partenariats publics/privés et les formes de délégation de services publics (énergie, eau, déchets). Il serait nécessaire de mener un véritable travail de réflexion à mener, car la solution se trouve à l'articulation des échelles : locale, nationale, européenne, mondiale.

Sur certaines opérations d'aménagement, les décideurs observent parfois **l'opposition de certains acteurs majeurs des programmes et le manque de soutien politique**.

### 3. obstacles externes

La question de **l'acceptabilité par les citoyens**, par les bénéficiaires des actions et différentes priorités des personnes impliquées est la plus citée. C'est l'application du « not in my backyard ». Il n'y a pas d'aménagement sans créer des nuisances à certaines personnes.

La **crise économique** est considérée comme un obstacle qui peut entraîner des attentes de la part de la population. C'est souvent lié à d'autres obstacles comme la mise en oeuvre des programmes et des politiques publiques (manque de financement, risque pour les opérateurs).

Enfin, le constat est partagé que les **instruments et les méthodes sont inadaptés** pour impliquer les citoyens. Les enquêtes publiques ne fonctionnent pas. Les décideurs doivent redonner envie aux citoyens de participer à la vie collective. L'aménagement est réalisé dans une logique d'offre, et non dans une réflexion sur une maîtrise de la demande, où il manque des outils en matière d'efficacité et d'optimisation.

- Sources of financing

Elles sont diversifiées. Les financements proviennent des collectivités territoriales (région, département et communes), de l'Etat (directement, ADEME, DREAL), de structures parapubliques (port, université), d'entreprises privées, de partenariat publics/privés et de fonds européens. Autour de cette question, c'est **la problématique de l'ingénierie financière** qui revient souvent : Quel est le modèle économique le plus adapté pour le projet concerné ?

- Unexpected effects

Pour la plupart des décideurs, « il est trop tôt pour répondre à cette question » (aménagement en cours). Ils notent cependant que la démarche de développement durable a permis **de construire des dynamiques collectives d'acteurs, « d'accélérateurs de projet »** (exemple de Marseille Provence

2013), de créer des emplois dans certains cas (grâce à la réglementation thermique). Enfin, pour d'autres, il faudrait passer d'une culture d'explorateurs des politiques durables à une culture de la massification. La mise en œuvre d'une politique publique ne se fait pas de la même manière qu'un projet, ou quand bien même de la gestion. Ce ne sont pas les mêmes outils, ni les mêmes personnes. *Par exemple : le bilan carbone de l'ADEME est un outil coûteux qui ne permet pas de comparer un territoire à un autre, même s'il permet de faire travailler de nombreuses personnes, les résultats ne sont pas satisfaisants.*

## 5. Needs and expectations about sustainable urban policies

Summary of the main ideas developed: needs and expectations, including relevant ideas expressed in the questions of this section:

- Issues to improve or focus better

**Avoir une approche globale, transversale, non sectorielle et multicritères** : c'est le point essentiel. Le fonctionnement en mode projet est à privilégier afin d'appréhender l'ensemble des composantes. Il s'agit de « travailler ensemble, et non plus en silo » à travers des instances d'arbitrage.

**Ne pas multiplier les documents.** *Par exemple, à Marseille, c'est un des motifs de création de la métropole d'avoir une cohérence sur le territoire. La métropole permet d'avoir une vision globale. Dans ce cadre, il y a un travail d'ajustement à faire des documents à ce niveau : un PDU à l'échelle de la métropole, avec des PDU à plus petite échelle*

**Optimiser les financements** (montage / ingénierie) et valoriser l'innovation.

**Travailler sur la demande urbaine** et non plus sur l'offre

**Redéfinir les territoires adaptés centralisés/décentralisés** : certains proposent une autre articulation des espaces territoriaux : « moins de communes, suppression des départements, création des métropoles avec un certain nombre de prérogatives, penser les régions comme garantes de la cohésion du territoire, considérant que la région est le territoire pertinent pour la mise en oeuvre des politiques publiques nationales.

- What needs

- **besoins de ressources humaines et une meilleure répartition des compétences**, notamment sur le développement durable. La sous-traitance est plus coûteuse. Besoin de créer des équipes multidisciplinaires.

- **besoins d'incitations financières**, par exemple des taux de TVA différenciés, des aides directes.

- **besoins d'engagement**, de volonté et d'impulsion politique « indéfectible »

- Additional financing

Concernant les autres sources de financement ou autres instruments financiers pour la mise en œuvre des politiques, les décideurs s'accordent sur le fait de **besoins de compétences supplémentaires en ingénierie financière**. Les partenariats publics/privés ou les SEM à vocation unique sont considérés comme des outils innovants pour pouvoir intervenir de manière intelligente sur l'espace urbain. Par contre, sur le développement durable, les outils financiers disponibles sont difficilement accessibles ou sont manquants.

- Tools

Les outils mentionnés dans la question (outils opérationnels, guides, des bonnes pratiques) sont partagés par l'ensemble des décideurs, même si certains auraient besoin d'être plus spécifiques. Ces outils peuvent venir de l'ADEME, des ministères (Agenda 21, Grenelle). La coopération méditerranéenne pourrait avoir des outils spécifiques appliqués au territoire. La vision du développement durable est considérée comme « nordique ». *Par exemple, elle ne prend pas en compte la question de la climatisation, importante dans les pays du sud.*

Pour d'autres décideurs interrogés, il n'y a plus besoin d'outils mais de culture partagée, de visibilité sur les expériences, de séances d'échanges directs, de récits urbains mutualisés.

- Organizational and participative instruments

Pour certains décideurs, ils sont indispensables et essentiels (Ex: démarche Henri Fabre autour de l'Etang de Berre). Il y a un réel besoin de formation, de création d'emploi. La dimension transversale et de la gouvernance « au sens d'ensembliser » de l'action collective se met en place à travers les GIE. Ces démarches sont à consolider et améliorer.

Certains décideurs ne connaissent pas ces instruments.

- EU

- **Favoriser la coopération entre les villes du sud de l'Union Européenne.** Il y a un manque d'information sur ce que l'UE peut mettre en place, en termes d'outils et de financements. Il y a un problème de diffusion, de portage politique. *Par exemple, les indicateurs créés dans le cadre du projet CAT-MED sont intéressants, mais il n'y a pas eu suffisamment de diffusion et de communication.*

- **Utiliser les porteurs de projet** (type AVITEM), qui connaissent les financements, pour accompagner les collectivités territoriales sur les programmes européens et les aider en matière de politiques de développement durable.

- **Favoriser les échanges entre les acteurs**, les bonnes pratiques et les projets.

- **Favoriser les financements vers une logique de recherche/actions** sur la question des grands territoires (approche essentielle pour un urbanisme durable). L'UE peut avoir un effet masse : elle finance la recherche, favorise l'expérimentation in-situ et après en assure la diffusion au sein de l'Europe. *Par exemple, les pays séparément essaient de réinventer ce que d'autres ont peut-être déjà fait : il y a un cloisonnement au sein de l'Europe.*

- Next programming period

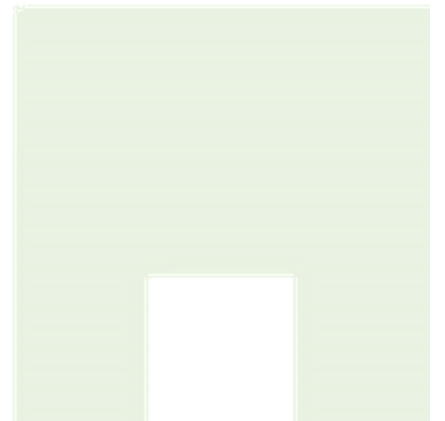
- déplacements / déchets / eau & assainissement (Recherche/actions et outils d'évaluation de ces politiques)

- zones côtières/zones industrielles : Etang de Berre (mutation après-pétrole). Question de la mutation des entreprises (aérospatiale), développement de l'économie verte.

- incitation à l'innovation/ la créativité / innovation sociale et solidaire

- simplification des montages de projets (FEDER, INTERREG) « le montage des projets INTERREG est très complexe. L'UE est un monde ésotérique réservé aux initiés et pas toujours lisible pour des institutions publiques d'aménagement: nous n'avons pas le réflexe UE immédiat en termes d'innovation. »





**Analysis**

a) Are there some issues considered as important/ problematic unanimously by the decision-makers (within each decision-making level and including all the levels)?

b) Do you see a link which can be made between the needs/barriers and the results capitalized within URBAN EMPATHY? How could URBAN EMPATHY results respond to these needs and barriers?

c) What are the expressed ideas you consider should be taken into account in priority in the elaboration of the SUMO tool kit?

d) Other comments/ suggestions