

Note de synthèse et de propositions option aménagement des territoires, déplacements et urbanisme :

Communauté d'agglomération de « AggloSanté »

Note à l'attention de Mme la Présidente
et de Mme la Directrice générale des services

Objet : Mise en place d'une démarche d'Urbanisme Favorable à la Santé (UFS)

Textes juridiques : - Loi 3DS
- Loi climat et résilience
- Loi ELAN

La crise sanitaire de la COVID a mis en évidence les effets néfastes de notre urbanisation. L'urbanisme n'étant pas pensé par rapport à la santé, le confinement a fait ressortir les aspects négatifs : insalubrité, bruit, pollution, chaleur, promiscuité, manque d'espaces verts induisant une détérioration de la santé des habitants.

En effet, il est apparu que notre santé, même si à l'origine elle est caractérisée par nos facteurs biologiques et génétiques, est très influencée par le cadre de vie, les comportements des autres, l'environnement et l'accès au système de soins.

A la lumière de ces éléments, comment la mise en place d'un PLUi peut-elle agir favorablement pour améliorer notre santé ?

C'est ce que nous allons étudier dans une première partie en montrant que le PLUi peut réintroduire dans l'urbanisme la « nature » qui va permettre de traiter ces maux. Dans une deuxième partie, nous étudierons les orientations stratégiques ainsi que les actions pour promouvoir une démarche d'Urbanisme favorable à la Santé (UFS).

I) Réintroduire la nature dans l'urbanisme pour redonner la santé aux habitants

Nous allons étudier dans une première sous partie quelles possibilités le PLUi offre aux élus pour promouvoir une démarche d'urbanisme favorable à la santé (A). Ensuite, nous verrons qu'il sera nécessaire d'associer la population, les professionnels de l'immobilier pour agir plus largement sur la santé des habitants (B).

A) Imposer la nature via le PLUi pour améliorer la santé des habitants

- 1) Des orientations stratégiques et réglementaires en faveur d'une reconquête en milieu urbain d'espaces naturels.

Le PLUi peut proposer au niveau des orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et de son règlement, la réhabilitation d'espaces urbains

particulièrement denses ou dégradés. A ce titre, des opérations de destruction/reconstruction de quartier peuvent être envisagées avec sur ces sites la mise en place d'une densification d'un espace pour dégager sur le surplus des espaces verts. Le règlement du PLUi peut aussi imposer un pourcentage d'espaces verts (par exemple 60 %) pour assurer sur chaque unité foncière des espaces non construits et naturels.

Cette stratégie va avoir pour objectif de modifier les trames urbaines en réintroduisant des espaces naturels au cœur même de la ville.

Le règlement du PLUi peut même réglementer le traitement qualitatif de ces espaces en imposant notamment la plantation d'arbres, l'aménagement de voies cyclables, de parcs...

2) Intérêts sur la santé de réintroduire des espaces naturels :

Les espaces naturels, la plantation d'arbres, la mise en place de voies douces de déplacement permet :

- 1 - de réduire le phénomène d'îlot de chaleur urbain :
En effet, les arbres, les parcs, les espaces naturels avec le phénomène de photosynthèse réduisent la chaleur et augmentent les zones d'ombre. Les espaces naturels rafraîchissent le milieu urbain, le régulent au niveau de la température mais il permet aussi de réduire les pollutions de l'air et du bruit. Tous ces aspects permettent de réduire le stress des habitants contribuant à améliorer leur santé.
- 2 - de rendre un paysage plus agréable. Les espaces naturels améliorent l'ambiance et invitent les habitants à se promener dans un environnement plus calme, plus serein.
- 3 - de favoriser les échanges sociaux, les rencontres entre les habitants.
La création de liens sociaux permet une meilleure harmonie sociale.
- 4 - de développer des pratiques nouvelles comme la culture de ces nouveaux espaces (jardins partagés) et de nouvelles économies par la vente par exemple des produits cultivés dans ces jardins. La réintroduction de l'arbre dans la ville peut aussi faire l'objet d'une gestion forestière qui permet elle aussi de déboucher sur une valorisation économique (vente de bois), écologique (accroître la biodiversité des espèces), sociales (échanges, pratiques sportives, loisirs).

On voit donc les différents impacts positifs que peuvent avoir sur la santé de la population. Les modifications réglementaires du futur PLUi au niveau de la trame urbaine, de la mise en place d'un pourcentage d'espaces verts et du traitement qualitatif de ces espaces. Cependant, il est nécessaire pour amplifier les effets positifs d'associer la population et de communiquer pour réduire les éventuelles réticences à ce changement.

B) Associer la population et co-construire cette modification d'urbaniser la ville

La procédure d'élaboration du PLUi est une excellente base pour impulser une nouvelle dynamique d'urbanisme par les procédures prévues par le code de l'urbanisme. Il sera néanmoins nécessaire d'aller plus loin et de sensibiliser les professionnels de l'immobilier.

1) Le PLUi, une procédure transversale et concertée

Le facteur de la réussite dans ce projet est qu'il soit partagé par le plus grand nombre. La procédure de PLUi prévoit une phase de concertation avec les habitants pendant toute la durée de l'élaboration du document. La volonté politique d'engager un urbanisme favorable à la Santé via son PLUi permet facilement de consulter la population sur ce projet et par conséquent d'engager des échanges sur cette nouvelle problématique. Cette procédure permettra d'échanger avec les habitants de toutes les communes qui composent l'agglomération.

Elle permettra de convaincre notamment les petites communes peut-être un peu plus réticentes à adopter ce type nouveau d'aménagement. Au titre de cette procédure, en tant que présidente, vous êtes légitimée pour intervenir à ce sujet.

Par ailleurs, la procédure d'élaboration d'un PLUi étant par définition globale et transversale, elle vous permettra très facilement d'aborder l'ensemble des thèmes relatifs à ce nouveau mode d'urbanisation.

2) Réduire les freins susceptibles de se présenter contre ce changement d'urbanisation

Il est probable que certains élus (notamment des petites communes) et les habitants soient peu favorables à la densification de l'espace pour permettre la création d'espaces naturels. En effet, la densification, surtout depuis la loi SRU qui impose la ville sur la ville, est vécu très négativement. Il sera nécessaire de démontrer que la densification de certains espaces n'est pas la mise en place de ghettos si elle est accompagnée par une réflexion globale ainsi que par un aménagement qualitatif du nouveau milieu naturel.

De même, les professionnels de l'immobilier, les promoteurs ainsi que certains élus vont avoir tendance à dénigrer cette nouvelle façon d'urbaniser car :

- Ne correspondant pas au modèle des opérateurs, ni à celui des habitants qui veulent une maison individuelle
- L'équilibre économique risque d'être fortement remis en cause

Le fait que des financements complémentaires puissent être octroyés notamment grâce à la signature de contrats locaux de santé qui permettent de lutter contre les inégalités sociales et territoriales, cela permettra de compléter notre argumentaire en faveur d'une autre façon d'urbaniser pour améliorer la santé des habitants. Par ailleurs, ces actions permettront aussi de respecter les obligations de la loi 3DS qui impose :

- Une neutralité carbone à l'horizon 2050
- De protéger et restaurer la biodiversité

- Favoriser le développement des énergies renouvelables et l'économie circulaire
- De maintenir et protéger les alignements et des allées d'arbres
- De renforcer la cohésion sociale dans les territoires
- Conforter l'habitat inclusif

A ce titre, dans le but de favoriser le respect de ces exigences, l'Etat prévoit des aides financières spécifiques qui permettront de convaincre les derniers élus susceptibles d'être opposés à cette nouvelle façon d'urbaniser.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche d'Urbanisme Favorable à la Santé, voici les propositions qui peuvent être réalisées. Nous évoquerons les grandes orientations du projet stratégique ainsi que les modalités de pilotage. Il sera enfin évoqué les démarches de participation citoyenne à prévoir pour favoriser la réussite de ce projet.

II) Les actions stratégiques et la conduite de projet à prévoir pour promouvoir un urbanisme favorable à la Santé

A) Les actions stratégiques pour la promotion d'un urbanisme favorable à la santé

1) Le PLUi pourrait s'appuyer sur 4 enjeux majeurs :

- a) Favoriser les comportements de vie sains : L'objectif c'est que le PLUi propose des aménagements qui encouragent l'activité physique. Par exemple, des pistes cyclables, chemins piétonniers. Une réflexion pourrait être engagée au sein des communes pour identifier des espaces qui pourraient faire l'objet d'emplacements réservés pour faciliter l'acquisition foncière par la collectivité. Par ailleurs, des emplacements réservés pourraient aussi être prévus pour acquérir des terrains dans le but de développer la production de cultures bio ou raisonnées via un appel à projet auprès des agriculteurs. Cet objectif permettrait de favoriser un circuit court pour par exemple approvisionner les restaurants scolaires.
- b) Améliorer les facteurs environnementaux de santé : Il s'agirait au niveau de cette stratégie, d'agir sur la qualité de l'air, les nuisances sonores et le cadre de vie. Comme nous l'avons vu en première partie engager une densification des espaces urbains pour dégager des espaces pour recréer des milieux naturels permet d'agir directement sur une amélioration de la santé des habitants. Ces espaces réduisent les îlots de chaleur, augmentent les ombres, diminuent les températures en ville. Ils apportent de nouveaux paysages agréables, ils favorisent les échanges, les pratiques sportives. Cette orientation stratégique permet d'améliorer la qualité de l'air, les nuisances sonores ainsi que le cadre de vie.
- c) Faciliter l'accès aux soins : Il s'agit d'un facteur important pour favoriser un urbanisme favorable à la santé. Cette orientation nécessite une vision globale et transversale sur chaque commune mais aussi à l'échelle de l'agglomération. Pour renforcer l'attractivité du territoire pour les professionnels de santé, il faut prévoir de construire des bâtiments susceptibles de pouvoir les accueillir mais aussi mettre en place un maillage

de lignes de bus efficace pour desservir les principaux sites de santé de l'agglomération.

- d) Promouvoir des projets vertueux en matière environnementale :
L'objectif est de favoriser les constructions d'éco-quartier privilégiant la performance et l'autonomie énergétique, de vastes espaces naturels, la qualité de l'air et le confort acoustique.

2) Un partage politique fort :

Cette nouvelle façon d'urbaniser impose la constitution d'un comité de pilotage, d'un comité technique, la désignation d'un chef de projet.

Le comité de pilotage sera constitué des maires de toutes les communes membres de la communauté d'agglomération. Le comité de pilotage fixe les orientations à atteindre, détermine les objectifs, décide les enveloppes financières ainsi que les scénarii à mettre en œuvre.

Le comité technique est constitué des différents directeurs généraux et techniques de chaque commune ainsi que les services communications et marchés. Il est l'intermédiaire entre le comité de pilotage, les cabinets d'étude et les différents acteurs du territoire qui peuvent constituer des groupes de travail. Le comité technique prépare les comités de pilotage et met en œuvre les décisions des membres du COPIL. Il s'assure que la vision transversale est respectée et prise en compte. Il vérifie que les aspects réglementaires, économiques, environnementaux, sociaux sont bien respectés. Il dresse un rétro-planning et s'assure en fonction des décisions du COPIL que les délais et les objets assignés sont respectés. Il rédige les comptes rendus, prépare les réunions ainsi que les objectifs à atteindre. Il effectue un bilan périodique de l'avancée du projet, des points à améliorer et des points positifs. Le chef de projet est chargé « d'orchestrer » et de mener à bien l'ensemble des missions du comité technique. Le chef de projet doit favoriser l'aboutissement du projet par un management dynamique. Il doit être capable d'être à l'écoute des doléances du comité de pilotage mais aussi faire passer les difficultés qui lui sont transmis par la population, les cabinets d'études ou le comité de pilotage. Il doit impulser un environnement de travail efficace pour atteindre les objectifs.

B) Une démarche participative citoyenne approfondie

1) Profiter de l'élaboration du PLUi pour consulter la population

- La procédure de PLUi prévoit l'organisation d'une concertation jusqu'à l'arrêt du projet par le conseil d'agglomération. Dans ce cadre, il est nécessaire au moment de la prescription de l'élaboration du PLUi, de prévoir les modalités de la concertation. A ce titre, il est nécessaire de programmer des réunions sur chaque commune pour recueillir les remarques des habitants, mais aussi des principaux acteurs de chaque territoire pour identifier par exemple les secteurs les plus anxiogènes, les secteurs les plus pollués, les plus bruyants.

Bien évidemment, ces témoignages seront à compléter par des études spécifiques qui pourront être réalisées par des cabinets d'études pour faire

un état des lieux, un diagnostic ainsi que des propositions pour favoriser un urbanisme pour la santé.

Il est nécessaire qu'à chaque étape importante la population et les acteurs de chaque territoire soient associés pour favoriser une co-construction du projet qui favorisera son acceptation par tous. Il est donc impérieux avec le service communication de communiquer largement auprès de la population pour l'informer de cette nouvelle démarche et de ce qui est attendu. Le service communication devra présenter une série de mesures pour assurer une parfaite information de tous.

En parallèle, il est nécessaire d'informer les agents de toutes les collectivités locales de cette nouvelle dynamique. Les services de la DRH devront proposer des formations pour les sensibiliser à ces nouvelles méthodes d'urbanisation. Dans un 1^{er} temps, les responsables urbanismes, puis les instructeurs ainsi que les différents directeurs.

A l'issue de ce processus, un bilan de la concertation doit être tiré pour respecter la procédure réglementaire. Cette étape sera le moment d'officialiser les scénarii retenus et ceux non retenus. Elle devra faire l'objet de réunions, avant le bilan officiel de la concertation auprès des habitants.

- La 2^{ème} étape, consiste après le bilan de la concertation et l'arrêt du projet, à organiser l'enquête publique. A nouveau, les habitants sont consultés pour recueillir leurs éventuels avis sur le projet arrêté. Un commissaire enquêteur « neutre » est chargé de conduire cette procédure et de remettre un rapport et ses conclusions.

Il est impérieux de parfaitement respecter ces deux procédures, qui au-delà de l'intérêt qu'elles ont auprès de la population dans la conduite du changement et l'acceptation du projet ; sont de nature à remettre en cause la légalité de la procédure si par exemple les règles de publicité ne sont pas respectées ou si le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont insuffisants.

2) Nécessité d'adopter des actions pour favoriser la conduite du changement

Changer la façon d'urbaniser nécessite des explications. En effet, depuis les années 70, la réussite à la Française passe par l'acquisition d'un terrain avec sa villa au milieu – Aujourd'hui, les Français attendent cette situation car elle permet quelque part de marquer une certaine réussite sociale. Or du jour au lendemain, il est proposé non plus d'habiter dans une ville en lotissement, mais dans des immeubles.

Or, les représentations sociales de ce type de construction sont les barres d'immeubles, construits dans les années 70/80 et qui actuellement concentrent les difficultés. Par conséquent, en proposant une nouvelle densification, il est très probable que des freins au changement soient à envisager.

Dans ce cadre, il est nécessaire de prévoir une communication pédagogique sur la densification. Il est nécessaire de montrer qu'un bâti dense bien traité ne dégènera pas en un ghetto concentrant toutes les difficultés. Des plaquettes pédagogiques avec des schémas et des photos d'opérations réalisées dans d'autres villes doivent être réalisées pour favoriser l'acceptation de ce nouveau type d'urbanisme.

- Par ailleurs, il est indispensable d'impulser une nouvelle pratique de la ville par les habitants. Une campagne de communication est importante pour engager la population vers de nouveaux comportements :

- Utiliser le vélo, marcher
- Pratiquer le jardinage
- Se réappropriier l'espace public
- Consommer mieux...

Il est nécessaire en complément de la communication, des réunions, de solliciter l'éducation nationale et monter des projets avec les instituteurs, les professeurs mais aussi les associations de chaque commune pour promouvoir une nouvelle utilisation de la ville et impulser de nouvelles dynamiques. Il est donc nécessaire de prévoir des formations pour convaincre tous les acteurs de l'intérêt de cette démarche. Une fois convaincus, ils n'auront pas moins de difficultés à transmettre aux autres les bonnes pratiques à adopter.