



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# ÉCHOS CGEDD

NUMÉRO 95 | AVRIL 2021

DOSSIER  
**LES NOUVELLES  
VOIES DE  
L'HABITAT  
INCLUSIF**

P.3 | ACTUALITÉ  
**CRISE SANITAIRE :  
QUEL IMPACT SUR LES  
RELATIONS DE TRAVAIL ?**

P.10 | PERSPECTIVE  
**OUVRAGES D'ART :  
UNE SÉCURITÉ  
À COCONSTRUIRE**

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)







© HAMILTON/REA

**ALAIN WEBER**

Président de la section Habitat, cohésion sociale et développement territorial

# Innover pour l'habitat inclusif

## SOMMAIRE

### 3 ACTUALITÉS

**Crise sanitaire :** quel impact sur les relations de travail ?

### 5 DOSSIER

**Plaidoyer pour l'habitat accompagné,** partagé et inséré dans la vie locale

### 10 PERSPECTIVE

**Ouvrages d'art :** une sécurité à coconstruire

### 11 LES RAPPORTS

**Présentation des principaux rapports** du CGEDD

### 12 REGARD SUR...

**Politique de la ville :** la loi SRU a 20 ans !

**F**avoriser le déploiement à grande échelle d'une forme d'habitat « comme chez soi » pour les personnes qui ne peuvent pas ou plus vivre seules, ont besoin de services mais ne souhaitent pas rejoindre un établissement médico-social : 56 propositions ont été présentées en ce sens au Premier ministre en juin 2020 par Denis Piveteau, conseiller d'État, engagé de longue date dans le champ médico-social, et Jacques Wolfrom, directeur général du groupe immobilier Arcade-VYV, qui gère 150 000 logements sociaux. Avec le concours de deux IGAS et de deux membres permanents du CGEDD, les rapporteurs identifient les freins actuels des univers médico-sociaux et du logement qu'ils proposent de lever grâce à une « boîte à outils » d'aides financières, de facilités juridiques et d'appuis techniques. Sorte de troisième voie qui se refuse à être une nouvelle catégorie juridique, l'habitat inclusif ici nommé habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) est une réponse au choix exprimé par les personnes vulnérables d'être soutenues dans leur quotidien tout en vivant en logement ordinaire, de partager entre elles et avec d'autres des moments de vie au rythme qu'elles choi-

sissent, d'être parties prenantes de la vie locale. Elles sont accompagnées à ces fins par un « porteur du projet partagé », cheville ouvrière du bon fonctionnement de ces petites unités et interface avec les communautés territoriales qui réunissent les acteurs concernés.

L'habitat API est un puissant outil de lutte contre la solitude subie aux conséquences psychologiques, sociales et de santé délétères, accentuées par les confinements liés à la pandémie de Covid-19, au point que les rapporteurs l'identifient comme pouvant constituer un éventuel « sixième risque » de la protection sociale. L'ambition des auteurs du rapport de servir un véritable projet de société est entendue par la secrétaire d'État aux personnes handicapées,

Sophie Cluzel, qui qualifie l'habitat inclusif de « *politique publique de transformation sociétale* ». Dès 2021, une aide à la vie partagée, définie par la loi de financement de la sécurité sociale et financée par la CNSA en soutien aux conseils généraux favorisera l'émergence de 400 à 600 projets de cinq à dix logements dans les deux ans à venir. Le programme Petites Villes de demain soutiendra la mise en réseau des élus intéressés en s'appuyant sur des territoires pilotes.

**« L'habitat API est un puissant outil de lutte contre la solitude subie. »**

#### CGEDD : qui sommes-nous ?

Le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) est chargé de **conseiller le Gouvernement et d'inspecter les services** dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.

Directeur de la publication : **Daniel Bursaux**. Rédactrice en chef : **Maud de Crépy**. Secrétaire de rédaction : **Bruno Hémon**.

Comité de rédaction : **Nadine Asconchilo, Isabelle Auricoste, Corinne Arnoux, Édith Le Capitaine, Françoise Restoin-Morabia, Guy Robin**.

Adresse : **CGEDD/SG, bureau de la communication, Tour Séquoïa, 92055 La Défense CEDEX**. Tél. : **01 40 81 68 63**. E-mail : **bruno.hemon@developpement-durable.gouv.fr** – Site Internet : **www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr**. Conception et réalisation : **CITIZENPRESS** 49, rue du Faubourg-Poissonnière, 75009 Paris. Tél. : 01 77 45 86 86. Responsable d'édition : **Stéphane Boumendil**. Chef de fabrication : **Sylvie Esquer**.

Impression : **Advence**. Dépôt légal : **À parution**.

Photo de couverture : © **JannHuizenga/Getty Images**

ISSN : **1966-6586**.



CRISE SANITAIRE

# Quel impact sur les relations de travail ?



**Le CGEDD a mené une mission d'évaluation des relations entre les services du pôle ministériel et les catégories d'acteurs parties prenantes pendant la crise sanitaire. Si la pratique du télétravail progresse, sa généralisation dépendra de la mise en place d'outils de communication performants.**

**L**e CGEDD a cherché à évaluer l'impact de la crise sanitaire en 2020 sur les relations de travail avec les interlocuteurs du MTE et du MCT-RCT. Il a réalisé une écoute externe en octobre et novembre 2020, auprès d'une soixantaine de personnalités avec lesquelles travaillent les DREAL, DDT(M), DIR, DIRM, les délégations locales des établissements publics, ADEME, CEREMA, agences de l'eau, OFB, parcs nationaux, en particulier.

Ont ainsi été entendus des préfets, des élus, des représentants des fédérations professionnelles, des organismes de conseil en ingénierie, des bailleurs sociaux et des associations de protection de la nature.

De l'avis général, les services et opérateurs du pôle se sont rapidement adaptés au travail à distance et l'appréciation sur leur capacité à assurer leurs missions pendant les deux épisodes de confinement de 2020 est très positive.

## SERVICES EXPERTS ET ROBUSTES

Le niveau départemental a été conforté : les préfets de département ont veillé à rapprocher l'État local et les acteurs du territoire, ils ont dit avoir été épaulés le plus souvent par les services « départementaux » du pôle ministériel, DDT(M) et unités départementales des DREAL.

Les DREAL sont reconnues comme des services robustes et experts. Leur éloignement du terrain pendant la crise a été regretté, une demande de plus forte agilité exprimée. Différents interlocuteurs ont souhaité plus de coordination des opérateurs par les DREAL. Très souvent a été exprimée la nécessité de mieux intégrer toutes les dimensions des politiques publiques, en particulier s'agissant de l'environnement et l'économie. Les interlocuteurs ont également souligné le fait que le rôle des DREAL ne devait pas se limiter à des



© lechatnoir/Getty Images

postures trop régaliennes, éloignées des réalités du terrain. Elles doivent, selon eux, prendre en compte les dimensions économiques et sociales.

## LE TÉLÉTRAVAIL EN VOIE DE S'IMPOSER

La mission a aussi tiré de premiers enseignements du plan de relance. Les DREAL l'ont anticipé dès le premier confinement, à la satisfaction des préfets, des élus et des acteurs économiques, pour faire émerger des projets durables et veiller à une répartition équitable des soutiens affectés. Les entretiens ont confirmé les évolutions dans les modes d'habiter, de travailler, de se déplacer, dans de nombreux territoires. Les acteurs ont demandé que ces évolutions soient suivies dans le temps et que les données soient partagées (partenariats État/collectivités/organismes publics d'ingénierie), avec une approche prospective. De façon unanime, tous pensent que le télétravail s'imposera désormais et qu'il y a urgence à disposer d'outils de communication performants, interopérables (notamment visioconférence). L'intermède entre les deux confinements n'a pas permis d'améliorations significatives. Le volontarisme

des établissements publics du pôle ministériel a été noté : pour la plupart, ils ont rapidement déployé des matériels rendant plus efficient le télétravail. Le rapport a recommandé que certaines politiques publiques portées par le pôle soient davantage ou plus rapidement dématérialisées, comme

l'instruction des actes d'urbanisme, largement décentralisée, à l'arrêt dans certains territoires lors du premier confinement, avec un préjudice attendu pour l'activité du bâtiment et des bailleurs sociaux.

**Emmanuel Rébeillé-Borgella**

## Service public et télétravail

La circulaire du 29 octobre 2020 relative à la continuité du service public dans les administrations et les établissements publics de l'État dans le contexte de dégradation de la situation sanitaire<sup>1</sup> précise que les services publics doivent être organisés afin qu'ils soient en capacité de continuer à remplir leurs missions au service des Français en mettant en œuvre le télétravail. Ainsi, dans le cadre de la crise sanitaire, les agents dont les fonctions peuvent être exercées totalement ou principalement à distance doivent impérativement être placés

en télétravail cinq jours par semaine. Pour les agents dont les fonctions ne peuvent être qu'accessoirement exercées à distance, l'organisation du service doit permettre de réduire au maximum le temps de présence pour l'exécution des tâches qui ne peuvent être réalisées en télétravail. Il revient en conséquence aux chefs de service de définir des organisations de travail tenant pleinement compte de ces mesures tout en veillant à la continuité des activités et des missions de service public.

1. [www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45072](http://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45072)



# POUR UN HABITAT ACCOMPAGNÉ, PARTAGÉ ET INSÉRÉ DANS LA VIE LOCALE



Le centre-ville de Nice.

© Getty Images

« Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous! » : tel est le titre du rapport de Denis Piveteau et Jacques Wolfrom. Ce travail, remis au Premier ministre en juin 2020, est au croisement des enjeux de logement et d'accompagnement médico-social pour un grand nombre de nos concitoyens : lorsque la situation de handicap permet une relative autonomie au quotidien ou que l'avancée en âge la réduit, beaucoup aspirent à une vie ordinaire quoique soutenue par diverses aides, insérée dans un environnement porteur, sans être mis à l'écart au motif de leurs fragilités.

« L'habitat inclusif représente une politique publique de transformation sociale. »

Sophie Cluzel,  
secrétaire d'État  
chargée des personnes  
handicapées





## Une stratégie globale pour l'habitat inclusif

**Le rapport de Denis Piveteau et Jacques Wolfrom appelle à un changement de regard et propose des outils pragmatiques d'action afin que nos proches vulnérables puissent choisir d'être des habitants acteurs plutôt que des résidents accueillis. Ce « mode d'habiter » constitue de surcroît une réponse aux problématiques de solitude subie, exacerbées par la crise sanitaire.**

**L**es auteurs, conseiller d'État et directeur général du groupe Arcade-VYV, secondés par l'IGAS<sup>1</sup> et le CGEDD, avaient pour commande de proposer une stratégie de déploiement à grande échelle de l'habitat inclusif. Inscrits dans une réalité qui préexistait au rapport, les missionnés s'attachent d'abord à expliciter les caractéristiques de ce « mode d'habiter » qui ne peut être contenu dans une définition, par nature réductrice. Animés par une volonté de pragmatisme, ils recensent

ensuite les difficultés rencontrées sur le terrain et identifient une douzaine d'obstacles à sa mise en place. Pour lever chacun de ces freins, douze idées pour l'action sont déclinées en propositions concrètes et opérationnelles, soutenues par un plan interministériel présenté fin février 2021.

### **UNE MISSION JUSTIFIÉE PAR UN PARADOXE**

Depuis plusieurs années, des opérations variées, portées par le secteur médico-social ou celui du logement, sont plébiscitées comme alternatives à la vie en établissement pour les personnes vieillissantes ou pour les personnes en situation de handicap. La volonté d'accompagner le grand âge, de lutter contre l'isolement a dû s'accommoder de réglementations parfois peu adaptées pour proposer des solutions qui répondent aux aspirations des personnes concernées comme à celles de leur entourage. Avec la loi ELAN du 23 novembre 2018, le Gouvernement a amorcé une reconnaissance juridique de cet « habitat inclusif », désormais inscrit dans le code de l'action sociale et des familles. Dès 2019, le forfait habitat inclusif créé par la même loi bénéficiait de 15 millions d'euros, puis de 25 millions en 2020 et



La Maison des Sages de Buc (Yvelines) développe une forme innovante de maison partagée par huit personnes âgées atteintes d'une maladie d'Alzheimer ou apparentée.

© DR

2021, crédits délégués aux ARS pour soutenir les structures retenues sur appel à projets.

Néanmoins, les premiers mois de mise en œuvre n'ont pas traduit un essor à la hauteur de l'urgence des réponses à apporter. Afin de dépasser ce paradoxe, le Premier ministre a souhaité pouvoir établir une « stratégie nationale à grande échelle », qui ne se contente pas de moduler à la hausse quelques curseurs mais permette de « massifier sans massifier » tant il s'agit de déployer tout en conservant la singularité de chaque projet.

### UNE BOÎTE À OUTILS PLUTÔT QU'UN STATUT DÉFINI

Aux termes « habitat inclusif » les rapporteurs préfèrent le concept d'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) qui repose sur la réunion de trois piliers : accompagnement social et médico-social des personnes, si nécessaire jusque dans les gestes de la vie quotidienne; partage des lieux de vie et services de divers ordres; insertion locale pour favoriser leur participation sociale et citoyenne.

1. Inspection générale des affaires sociales

## 12 pistes d'action pour l'habitat inclusif

« Freins » exprimés	Idées pour l'action
Manque de sécurité dans le long terme. Crainte des administrations d'un contrôle moins efficace	Le recours à une personne morale, porteuse du projet partagé (personne « 3P ») Lui permettre d'accéder à une « certification »
Habitants qui n'ont pas les moyens de financer les fonctions de régulation de la vie collective	Créer un droit individuel : l'aide à la vie partagée (AVP)
Difficulté de financer des projets de logements API	Un fonds territorial d'investissement dans le logement API. Un prêt aidé spécifique
Nécessité de sécuriser à la fois le prix du logement (loyer) et les coûts de gestion de la « vie partagée »	Fusionner la convention APL et la convention qui prévoit le service de la personne 3P
Coûts d'entretien et de fonctionnement des « espaces communs »	Facturation possible par le bailleur des coûts des espaces partagés Majorer l'APL comme en logement-foyer
Mobiliser des fonciers en zone urbaine tendue	Optimiser l'occupation du logement social par des transformations en logements API
Diversité des compétences à mobiliser sur de petits projets	Un pôle de ressources national Un réseau de « communautés territoriales » Une « boîte à outils de soutien aux petits projets »
Les tensions sur l'offre de services d'aide à la personne	Faire de l'habitat API un instrument d'attractivité des métiers de l'aide à la personne
Difficulté à mobiliser le système sanitaire et médico-social	Faire du déploiement de l'habitat API un soutien à la transformation de l'offre médico-sociale
L'absence de « pilote » au niveau local, le manque de visibilité à moyen terme	Consolider le rôle de la « conférence des financeurs » Planification stratégique inscrite dans le plan départemental de l'habitat
La crainte des surcoûts importants	Suivi des effets financiers et des transferts de coûts, avec consolidation nationale (CNSA)*
Absence d'impulsion nationale	CNSA, opérateur national de « maîtrise d'œuvre » de l'habitat des personnes âgées et handicapées

\*Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie



Des solutions de logements accompagnés existent déjà et sont associées à des statuts bien définis.

Or les missionnés s'écartent de toute nouvelle définition, adossée à des critères juridiques, afin d'écartier le piège d'une restriction des opérations éligibles qui sont initiées d'abord par un choix de mode d'existence : le désir de vivre chez soi, protégé autant que nécessaire, compte tenu du handicap ou de la perte d'autonomie, mais dans un environnement le plus ordinaire possible.

Les habitats API ne sont pas d'abord définis par des murs ou un statut mais par un projet collectif de vie partagée, encadré par un engagement contractuel, la « convention API » établie par les habitants avec le soutien du porteur de projet de vie partagée et cosignée avec le département, lorsque ceux-ci peuvent bénéficier de l'aide à la vie partagée (AVP).

À une définition est préférée la mise à disposition d'une boîte à outils qui soutient tant les opérations nouvelles que les réalisations déjà en place ou encore la transformation de grands logements et celle d'établissements médico-sociaux.

## L'AIDE À LA VIE PARTAGÉE POUR LES LOGEMENTS CONVENTIONNÉS

Une ambition majeure des rapporteurs est de transformer le forfait habitat inclusif, marqué par la lourdeur de la procédure d'appels à projets, en aide versée à la personne pour un logement conventionné sur le modèle de l'aide personnalisée au logement (APL).

L'aide est envisagée comme étant forfaitaire, iden-



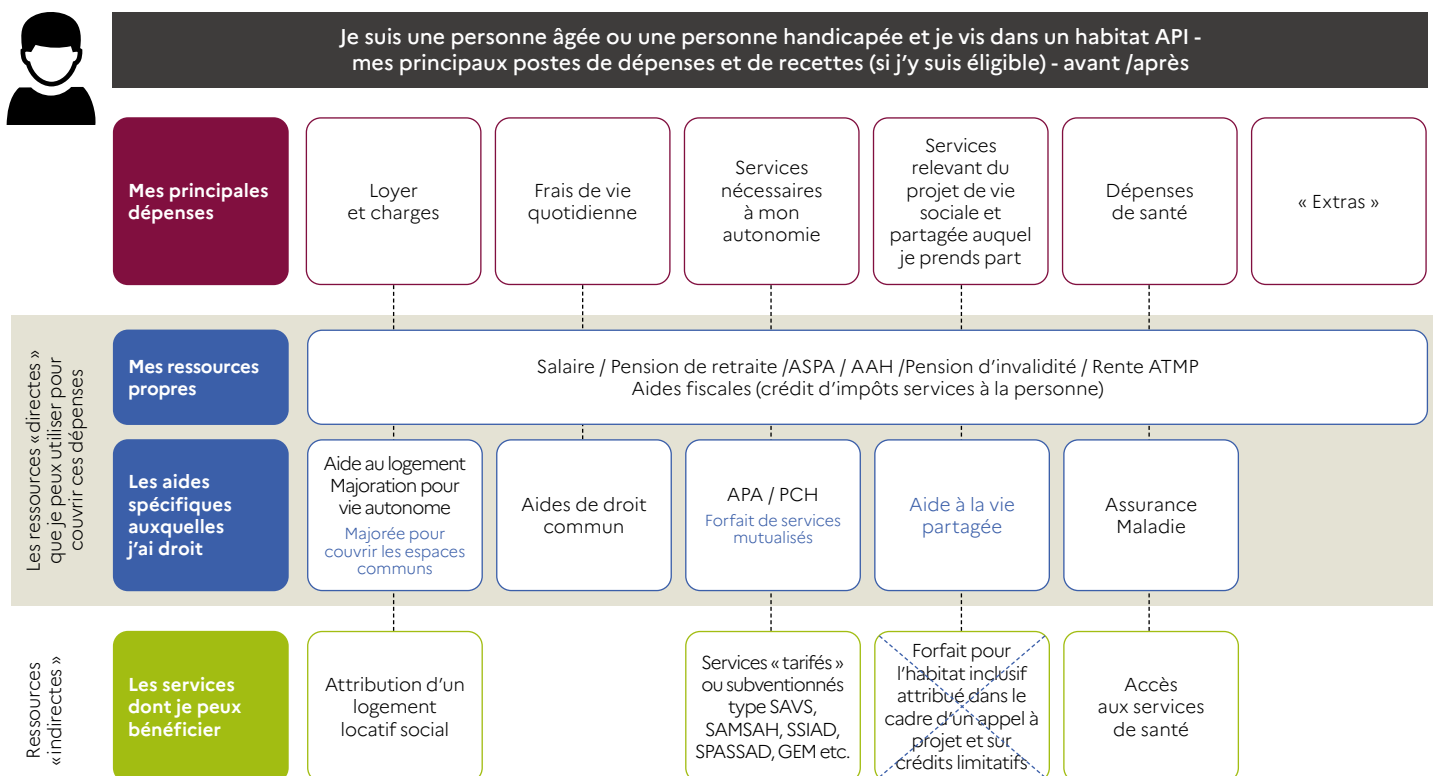
tique pour toutes les personnes âgées ou handicapées d'un même habitat API. Son montant est fonction de la densité de la vie partagée. Elle contribue au financement des fonctions d'animation et de coordination du projet de vie sociale au sein de l'habitat.

Elle est une ressource directe pour les habitants, comme les aides spécifiques dont ils peuvent bénéficier au titre de leur état de vie.

## UNE COCONSTRUCTION ENTRE ACTEURS INSTITUTIONNELS ET FINANCEURS

Les projets d'habitat API ne peuvent se limiter à mobi-

### L'AVP et le forfait de services mutualisés : comparatif par rapport au schéma actuel

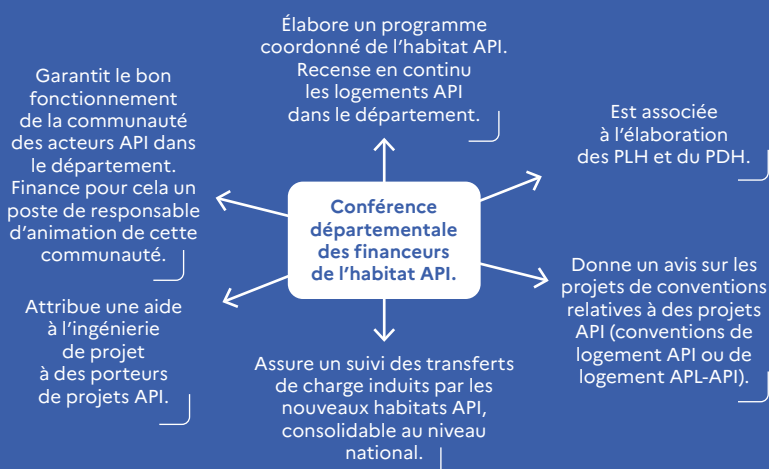






© SOL STOCK LTD/Getty Images

## LE RÔLE DE LA CONFÉRENCE DES FINANCEURS



liser un financeur unique : les politiques d'urbanisme, de logement, d'aide à la vie associative, d'action et d'aide sociales et de santé ont, chacune, leur galaxie assez complexe de financeurs. Tout projet doit s'appuyer sur leurs compétences respectives et les réunir en « conférence des financeurs de l'habitat API », dispositif qui viendrait enrichir les actuelles conférences de l'habitat inclusif, créées par la loi ELAN.

Pour les rapporteurs, l'ingénierie sociale de proximité associant l'ensemble des parties prenantes (acteurs de l'habitat, collectivités locales, associations des personnes concernées, services de l'État) devra également se déployer au sein d'une « communauté des acteurs de l'habitat API », qui est davantage un concept opérationnel qu'une institution : créée à l'initiative de ses membres, qui pour certains seront également parties prenantes à la « conférence des financeurs », l'efficacité de son fonctionnement en réseau serait garantie par un animateur identifié appelé « community manager » et sa composition pourrait varier dans le temps, en fonction des problématiques rencontrées. La collectivité territoriale départementale devra en tout état de cause y tenir un rôle central.

### VERS UN PLAN D'ACTION INTERMINISTÉRIEL

Présenté en février 2021 aux membres de l'Observatoire de l'habitat inclusif, le plan d'action porté par quatre ministres traduit un engagement fort de l'État<sup>1</sup>.

La loi de finances de la sécurité sociale pour 2021 marque une première étape conséquente avec le déploiement de l'aide à la vie partagée, sous le pilotage de la CNSA, maître d'œuvre pour une coconstruction avec l'ensemble des acteurs.

L'AVP est un droit individuel auquel sont éligibles les personnes handicapées bénéficiant de droits ouverts à la MDPH<sup>2</sup> ou d'une pension d'invalidité et les personnes âgées de plus de 65 ans relevant d'un GIR<sup>3</sup> 1 à 6. Cette prestation permet de solvabiliser tous les

publics qui souhaitent rejoindre un habitat, dans le parc social ou privé, dont l'animation et la coordination du projet de vie sociale et partagée sont confiées à une personne morale.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a lancé une consultation au premier trimestre 2021 pour identifier les initiatives en cours et leurs besoins d'accompagnement. L'analyse des besoins exprimés sera menée jusqu'à l'été 2021 afin de lancer les outils et dispositifs à compter de l'automne.

Pour les rapporteurs, la mise en œuvre de ces outils va s'affiner voire s'enrichir au rythme des ouvertures d'habitats API qui répondent à un triple enjeu : soutien de la vie locale puisqu'il s'agit de rester « chez soi », dans des proximités connues ; diversification de la politique du logement ; restructuration du champ médico-social.

**Claire Leplat**

1. [www.ecologie.gouv.fr/lancement-dun-comite-pilotage-lhabitat-inclusif-marque-mobilisation-forte-du-gouvernement-en-faveur](http://www.ecologie.gouv.fr/lancement-dun-comite-pilotage-lhabitat-inclusif-marque-mobilisation-forte-du-gouvernement-en-faveur)

2. Maison Départementale des Personnes Handicapées

3. Groupes iso-ressources

## Le porteur de projet partagé

Le porteur de projet partagé est la cheville ouvrière du bon fonctionnement des habitats API et le signataire de la convention liant chacun d'eux avec le département.

Le porteur de projet partagé ne surplombe pas les habitants mais les accompagne dans la spécificité de leur projet, de sa conception à son suivi dans la durée, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap demeurant les forces

de proposition, les acteurs de leur vie.

Il peut être issu de divers horizons (société civile via les associations représentant les personnes concernées, bailleurs sociaux, prestataires de services à la personne, gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux), ce qui pourrait conduire, à terme, à la définition d'un nouveau corpus de compétences professionnelles.

# Ouvrages d'art : une sécurité à coconstruire



La déviation de Meaux (Seine-et-Marne).

**Une mission récente du CGEDD plaide pour une coopération entre tous les acteurs concernés par la restauration et la sécurisation des ouvrages d'art routiers.**

**A**près l'effondrement du viaduc de Gênes en août 2018 et à la suite de la mission sénatoriale sur l'état des ponts en France, les trois ministres du MCT, du MTE et des Transports ont missionné le CGEDD sur le développement des capacités de réalisation de la restauration des ouvrages d'art routiers (ponts et murs).

Les auteurs ont rencontré un grand nombre d'acteurs (élus, partenaires du monde des infrastructures dont les entreprises et les bureaux d'études, écoles d'ingénieurs et universités) et ont effectué un

parangonage avec plusieurs pays étrangers. La mission s'inspire des « *bridge inspectors* » britanniques pour proposer des qualifications professionnelles dans le domaine de l'inspection et le diagnostic.

## LA PLACE CENTRALE DU CEREMA

Beaucoup d'ouvrages construits en France après-guerre arrivent aujourd'hui à un stade de vieillissement nécessitant de la vigilance; c'est également le cas de nombreux très vieux ponts en maçonnerie et des ouvrages en béton armé de première génération du début du XX<sup>e</sup> siècle. En outre, les actions (trafic, climat) plus importantes que prévu réduisent notablement leur durée de vie.

Le rapport insiste sur le nécessaire renforcement des équipes techniques du MTE en particulier sur celles du CEREMA, dont la place est centrale dans le dispositif national de sauvegarde des ouvrages.

La mission a pris en compte dans son

rapport l'effort de l'État de 40 millions d'euros inclus dans le plan de relance pour aider les plus petites communes à recenser et faire l'inspection de leurs ponts et propose de mieux y associer les départements et leurs agences et d'en profiter pour améliorer le dispositif de collecte d'information.

Le dernier volet concerne l'enseignement : rares sont en France les formations initiales de génie civil qui traitent ce sujet, à la différence d'autres pays (Suisse). Les auteurs du rapport proposent ainsi la création de plusieurs formations pour différents niveaux. En matière de formation continue, ils préconisent également de généraliser l'initiative prise par plusieurs collectivités du nord de la France qui ont créé leur propre cycle de formation. Enfin, les auteurs insistent sur la nécessité de sensibiliser davantage les élus locaux à cette problématique.

**Frédéric Ricard  
et Anne Bernard-Gély**



### ► CONTRIBUTION À L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES D' ACTIONS POUR LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DES EAUX PAR LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE

Rapport n° 013362-01 – janvier 2021 – Claude Gitton, Pascal Kosuth, Jean-François Landel, CGEDD; François Vedeau, Philippe Vissac, CGAER

Pour transposer la directive « nitrates » adoptée en 1991, la France a délimité les territoires où l'activité agricole contribue à la pollution des eaux par les nitrates et à l'eutrophisation des milieux aquatiques continentaux et marins. Ces territoires constituent les « zones vulnérables ». Elle a également défini des programmes d'actions réglementaires qui s'appliquent dans ces zones vulnérables et sont révisés tous les quatre ans. La mission était chargée d'évaluer la mise en œuvre dans les régions de certaines mesures des programmes d'actions et d'identifier les autres facteurs significatifs et conditions de mise en œuvre affectant négativement l'efficacité des programmes d'actions. Un double constat s'impose. Malgré près de vingt-cinq années d'actions, les dynamiques d'amélioration des teneurs en nitrates des eaux superficielles et souterraines semblent marquer le pas dans les zones vulnérables alors que ces teneurs restent éloignées des objectifs à atteindre. Cette relative stabilité d'ensemble cache des situations locales contrastées : des efforts collectifs ont permis des améliorations notables sur certains territoires mais, dans le même temps, des dégradations ont touché d'autres régions. Il y a un déficit d'appropriation

des objectifs de la directive « nitrates » et de nombreux acteurs expriment la sensation d'une perte de sens pour cette politique.

La mission formule des recommandations pour amender les programmes d'actions et renforcer leur efficacité. Ces amendements aux programmes d'actions sont nécessaires mais ne suffiront pas. Pour redonner du sens à l'action, et ce dès les prochains programmes d'actions quadriennaux, il faut replacer la qualité de l'eau au centre des débats, améliorer l'accès aux données sur la qualité des eaux à l'échelle territoriale pertinente pour les acteurs et poursuivre le développement et la mobilisation de connaissances agronomiques.

Pour améliorer l'efficacité du dispositif, la mobilisation responsable des acteurs est un levier puissant. La mission recommande deux mutations : une graduation réglementaire au sein des zones vulnérables en fonction de la qualité des eaux, ouvrant des perspectives positives pour les acteurs des territoires et la reconnaissance de l'engagement de collectifs territoriaux sur des objectifs de résultats, comme alternative encadrée aux seules obligations de moyens. Ces mutations impliquent une phase de concertation de toutes les parties prenantes. Elles sont attendues par les acteurs des territoires.

### ► INSTALLATIONS EN MER : UNE ÉCONOMIE BLEUE DURABLE ?

Rapport n° 012661-01 – février 2021 – Manuel Leconte, Maryline Simoné, Marie-Christine Soulié, CGEDD; Jean-Michel Chevalier, Denis Mehnert, Jean-Luc Veille, IGAM

La mission confiée au CGEDD et à l'IGAM porte sur les projets

et réalisations d'installations en mer destinées à l'exploitation de nouvelles activités humaines, hors plateformes d'exploitation d'hydrocarbures, éolien offshore et hors exploitation de ressources naturelles maritimes. La diversité et la multiplicité des projets identifiés, pour la plupart au stade de la faisabilité, montrent la pertinence et la nécessité d'un travail prospectif pour préparer et mettre en place les outils utiles notamment pour élaborer une doctrine, sécuriser et harmoniser les réponses de l'administration, envisager des ajustements juridiques et définir des principes d'organisation des relations entre les services de l'État, les porteurs de projets, les collectivités territoriales, les associations environnementales et d'usagers de la mer. Cette diversité nécessite une clarification du cadre juridique et une définition d'une stratégie politique pour stabiliser les bonnes conditions de développement d'une croissance bleue durable. La réglementation sur les usages du domaine public maritime naturel ou artificiel existante, complexe à mettre en œuvre, aboutit à des résultats contradictoires dans l'examen des demandes d'autorisation, tant le champ des attendus est vaste. Une définition des localisations possibles en mer est un préalable indispensable. Hors périmètre portuaire, certains périmètres pourraient être partiellement ou totalement sanctuarisés pour affirmer une protection renforcée. Une conciliation est à trouver pour certaines activités et leurs enjeux et impacts. Pour y répondre la mission propose : en matière de sécurité, que toute installation devra faire l'objet d'un suivi par une société de classification agréée ; en matière de sûreté,

de soumettre certaines installations aux dispositions du code « International Ship and Port Facility Security » (ISPS) ; en matière environnementale, de créer un guide à destination des porteurs de projet ; en matière sociale, de délivrer aux salariés travaillant dans ces structures une formation maritime minimale. Il faut aussi placer la notion d'intérêt écologique au cœur des réflexions en comparant le coût écologique des projets à ce qu'il serait s'ils devaient être localisés à terre. Par ailleurs, la mise en place de procédures d'instruction semble inévitable. En complément d'un cahier des charges précis, les délégations à la mer et au littoral pourraient gérer un guichet unique, non seulement simplificateur pour le porteur de projet mais aussi facilitateur des services de l'État sur tout le territoire métropolitain et ultramarin. En conclusion, compte tenu de l'étendue du sujet, il apparaît clairement que plusieurs recommandations devront être examinées en interministériel pour disposer d'une vision encore plus précise de la faisabilité des projets en cours et à venir.

► **POUR EN SAVOIR PLUS**  
Bureau des rapports  
et de la documentation  
Courriel : [francoise.restoin-morabia@developpement-durable.gouv.fr](mailto:francoise.restoin-morabia@developpement-durable.gouv.fr)

POLITIQUE DE LA VILLE

# La loi SRU a 20 ans !

**Le 13 décembre 2000, le Parlement votait la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU. Le 22 janvier dernier, une journée d'études était consacrée à ce texte fondateur d'une nouvelle vision de la politique de la ville.**

Intitulée « L'article 55 de la loi SRU 20 ans après, rééquilibrer l'offre de logements entre les territoires », cette journée d'études était organisée par le comité d'Histoire avec l'appui scientifique de Thomas Kirszbaum, sociologue, en liaison avec la DHUP et la section HCSDT du CGEDD. Ce rendez-vous est né de l'idée de travailler sur la genèse, les conditions d'adoption et le bilan de l'application d'un dispositif mis en place dans la loi Solidarité et renouvellement urbains votée le 13 décembre 2000. Fixant le taux légal de logements sociaux dans les communes au-delà d'un certain seuil démographique, cet article était assorti d'obligations chiffrées sous peine de sanctions financières. Il était également couplé à un objectif de renforcement de la mixité sociale dans l'habitat.

Cette journée a été préparée dès 2019 par une campagne d'entretiens avec les principaux acteurs de l'élaboration de ce dispositif. Organisée en distanciel, elle fut l'occasion pour Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique chargée du logement, de proposer une concertation, en 2021, avec toutes les parties prenantes sur l'évolution et la poursuite de ces dispositions au-delà de 2025.

## MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

Dans une première session, Louis Besson, à l'origine de la loi, Francis Rol-Tanguy et Christian Nicol ont retracé le contexte global d'une politique de la ville et d'une politique du logement cohérentes dans lequel ces dispositions ont été préparées. Ils ont aussi souligné l'importance du rôle de l'État central ou déconcentré pour la bonne application de la loi et son articulation avec les politiques locales dans des collectivités décentralisées.

Thomas Kirszbaum a ensuite développé un bilan des travaux scientifiques réalisés sur le sujet en France mais aussi aux États-Unis. Il a animé en début d'après-midi une session pluridisciplinaire et paritaire avec des chercheurs. Sans nier l'import-

tance de ce dispositif pour la production quantitative de logements sociaux, Alice Fuchs-Cessot, Fabien Desage, Grégoire Fauconnier et Anne-Laure Jourdeuil ont développé leur regard critique quant à ses effets sur les objectifs de mixité sociale ou d'équilibrage territorial. Clément Dherbécourt, pour France Stratégie, a proposé une mise en perspective historique depuis 1990 de la déségrégation du logement social au sein des grandes agglomérations. Enfin une table ronde a réuni plusieurs personnalités impliquées en faveur du logement social : Emmanuelle Cosse, présidente des USH, Thierry Repentin, président de l'Anah, Dominique Estrosi-Sassone, sénatrice, et Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé-Pierre, ont fait valoir leurs points de vue sur l'évolution attendue du dispositif.

**Lorette Peuvot,**  
membre du comité  
d'Histoire ministériel

## ► POUR EN SAVOIR PLUS

L'enregistrement de la journée est à consulter ici : [www.dailymotion.com/video/x7zpwcj](https://www.dailymotion.com/video/x7zpwcj)  
Les actes de la journée seront publiés dans un prochain numéro hors-série de la revue *Pour mémoire*.