

Les urbanistes doivent-ils se préoccuper du développement durable ?

Mots clés associés : territoires et acteurs locaux | villes, habitat, mobilité | habitat | planification urbaine | urbanisme | ville

Résumé

Comment le développement durable est-il pris en compte dans les politiques urbaines ? L'article s'attache à répondre à cette question en s'en tenant au cas français.

Il constate tout d'abord que la pensée « durable » s'est largement introduite dans le vocabulaire de la ville mais s'agit-il de d'une réelle évolution ou de bonnes intentions ?

Au plan législatif, si la loi Grenelle I a posé un certain nombre de principes, c'est la loi Grenelle II qui devrait en fixer les implications pratiques. Mais cette loi, encore largement en débat, devra être précisée par de nombreux décrets d'application et elle reste très largement une loi « d'intentions » qui risque de soulever, dans sa mise en œuvre, de difficiles problèmes d'échelles de gouvernance.

On constate malgré une lutte affichée depuis plus de trois décennies contre l'étalement urbain, la poursuite de l'extension périphérique des villes. Le poids du diffus, les lourdeurs des opérations de renouvellement urbain, les modes de financement du logement, la fiscalité, la « dictature du parcellaire » ne sont pas de nature à freiner l'étalement urbain.

La mise aux normes énergétiques du parc de logements existants est un énorme problème qui se heurte à des problèmes de financement non résolus.

« Centrifugeuse sociale », étalement urbain et problèmes de transports, crise immobilière, problèmes fonciers, face à ces très graves problèmes, une nouvelle planification urbaine s'impose.

Télécharger l'article en format pdf :



Mise en garde : Cette version imprimable fait référence à l'ancien plan de classement de l'encyclopédie.

La nouvelle classification de cet article est :

- [3.3- Politiques urbaines](#)
-

Auteurs

Renard Vincent

Economiste, directeur de recherches au CNRS, spécialisé dans les questions d'économie foncière et immobilière. Il est chercheur associé à

l'IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales) de Sciences Po).

Longtemps animateur avec Joseph Comby de l'Association et de la revue Etudes Foncières (ADEF), il a développé des analyses comparatives d'économie urbaine en Europe, puis il a mené des missions de coopération et de consultant dans plusieurs pays d'Amérique Latine, en Russie et en Chine, pour l'OCDE, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la CEPAL...

Il enseigne actuellement à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et à l'École Nationale des Ponts et Chaussées, et ponctuellement dans plusieurs écoles et universités françaises et étrangères.

Texte

De conférences en colloques, de « Grenelle I » en « Grenelle II et III », de ville durable en éco quartier, on peut avoir l'impression d'une mobilisation générale pour affronter les problèmes engendrés par le changement climatique et la hausse du prix du pétrole. On ne peut que se réjouir de cette prise de conscience, même tardive, d'enjeux considérables qui nous concernent tous.

Le changement climatique et son origine anthropique, grâce en particulier aux travaux du GIEC [1], ne sont plus aujourd'hui mis en question que par des franges de la population soit mal informées, soit qui se placent dans une posture de contestation conservatrice.

Cette révolution concerne évidemment au premier chef la ville, parce qu'une majorité de la population y habite, parce qu'elle est par suite un contributeur essentiel à l'émission de gaz à effet de serre, et que l'inertie des effets induits devrait conduire à en faire une urgence forte dans les agendas politiques.

La traduction s'est maintenant opérée, dans des conditions encore incertaines mais en évolution forte, au niveau des États et des organisations internationales. Si l'on peut déplorer la lenteur et le caractère limité des avancées post Kyoto, en particulier au niveau des grandes négociations internationales, on ne peut nier les avancées substantielles qui ont eu lieu dans cette direction.

Si l'on quitte ces arènes pour descendre au niveau des villes, le bilan apparaît davantage en demi-teinte. Certes, pour nous en tenir au cas français, le Grenelle de l'Environnement a incontestablement été un succès en termes de retentissement et de l'avancée de ces thèmes dans l'opinion. Mais la loi « Grenelle 1 » qui en est issue est pour l'essentiel une loi de principe, et c'est maintenant, avec la deuxième loi, que les questions de mise en œuvre vont se poser, en particulier au niveau des villes.

Certes le thème ne saurait apparaître comme complètement neuf. Ecobâtiment, éco quartier, éco ville sont devenus des vocables assourdissants, Bedzed, Fribourg, Malmö ou d'autres, sont devenus des références incontournables en la matière. Mais ce sont souvent des éléments fragmentaires, limités, qui peuvent servir d'exemples, mais aussi d'alibi dans un monde, en particulier le monde en développement, où les émissions de gaz à effet de serre continuent à croître à un rythme qui ne s'est pas encore infléchi, au contraire. Il importe ici, sans les négliger, de remettre en perspective les efforts faits dans nos pays nantis.

En même temps, face à l'inflation de cette « pensée durable », on croit ressentir à la fois une usure et un scepticisme, généreusement alimentés par des articles et des ouvrages qui dénoncent la duperie que représenterait le développement durable. Si certains sont l'expression plus ou moins transparente du lobby de l'automobile ou du BTP, il ne faut cependant pas sous-estimer la montée de ce scepticisme. Pour ce qui concerne nos villes, les chemins du « développement urbain durable » sont pavés de bonnes intentions, « villes compactes », densification, diagnostic de performance énergétique obligatoire lors d'une transaction, application progressive de la norme « bâtiment basse consommation » à l'ensemble du parc (50 kWh/m2/an) à partir de 2012 pour les bâtiments neufs, généralisation des « bilans carbone » etc.

Lois Grenelle I et Grenelle II

La loi Grenelle I, adoptée en octobre 2008, est une loi programmatique.
Elle traduit sous forme juridique les propositions du Grenelle de l'environnement d'octobre 2007.

La loi Grenelle II a pour objet de décliner concrètement les orientations fixées par la loi Grenelle I dans les domaines suivants :

- bâtiment et urbanisme
- transports
- énergie et climat
- biodiversité
- risques
- santé et environnement
- déchets
- gouvernance

Le projet de loi a été adopté par le Sénat, en première lecture, en octobre 2009.
Son examen par l'Assemblée nationale est prévu, après les élections régionales, à partir de mars 2010.

La loi Grenelle I, qui se contentait de poser des principes, a clairement suscité un vaste consensus. Elle a d'ailleurs été votée à l'unanimité par l'Assemblée Nationale. On peut se réjouir ici – c'est probablement un effet positif des entretiens du Grenelle, et aussi bien sûr du contexte international et des travaux du GIEC – que le thème du développement durable ait cessé d'être dans l'opinion une vague abstraction qui ne concerne guère les citoyens, mais au contraire un impératif urgent appelé à impacter nos vies quotidiennes. Ceci posé, il risque de ne pas en être de même pour le deuxième Acte, la loi Grenelle II, déjà passée en première lecture au Sénat en Octobre 2009, qui comprend nombre de mesures comportant des implications pratiques sur les politiques publiques, en particulier en matière d'urbanisme et de logement, qui suscite déjà de multiples oppositions émanant de différents horizons, et qui fait l'objet d'une pluie d'amendements.

On peut indiquer ici brièvement celles qui paraissent les plus « incisives », au moins potentiellement. Le premier ensemble concerne les mécanismes de la planification urbaine, SCOT, PLU, PDU etc. Sans entrer dans le détail de ces mesures, indiquons qu'il existe toute une série de dispositions d'application positive, d'obligations de faire, qui représenteraient une petite révolution dans les pratiques actuelles – très souples – de la planification urbaine au niveau local. Il est même affirmé que « le respect des performances énergétiques conditionne l'ouverture et l'urbanisation de nouvelles zones ». Et en sens inverse, on voit même apparaître une interdiction d'interdire, pour l'installation individuelle de production d'énergie renouvelable... Il faut indiquer également que le projet de loi Grenelle II aborde le problème des implantations commerciales en introduisant notamment le schéma d'urbanisme.

La réforme de la planification urbaine doit être le chantier n°1 de la lutte contre le changement climatique. Le secteur représentant près du quart des émissions de CO₂, il est au cœur de l'objectif que s'est fixée la France de « devenir l'économie la plus efficiente en équivalent carbone de l'Union européenne d'ici 2020 » comme l'a annoncé Jean-Louis Borloo et que reprend le texte de l'Assemblée.

- Dans le neuf, la norme « bâtiment basse consommation » (consommation inférieure à 50 kilowattheures par mètre carré et par an) devra s'appliquer à toutes les constructions à la fin 2012 (et, par anticipation, dès fin 2010 pour les bâtiments publics et le tertiaire).
- Pour l'ancien, l'objectif de réduction de la consommation d'énergie est de 38% d'ici 2020, avec un objectif moins ambitieux de 80 KWH/m²/an. L'objectif est ici immense, face à un parc existant de près de 35 millions de logements, en l'absence de sources massives de financement spécifiques.

L'État consacrera **un plan particulier pour les 800 000 logements sociaux** dont la consommation annuelle d'énergie est supérieure à 230kwh d'énergie primaire par m². Il développera également des outils d'incitation financière et favorisera la conclusion d'accords avec les banques et le secteur des assurances pour financer le développement des investissements d'économie d'énergie et incitera à l'amélioration de la formation initiale et continue.

Les députés ont notamment conforté l'objectif de généralisation des « bâtiments basse consommation » en fin 2012 (priorité à l'isolation, comptage en énergie primaire quelle que soit la filière énergétique, modulation à la marge du seuil en fonction du bilan CO₂ des énergies utilisées et de la localisation, utilisation accrue du bois) et défini un programme encore plus ambitieux de rénovation thermique des bâtiments : 400 000 rénovations complètes par an à partir de 2013, des échéances réduites pour les bâtiments publics, 180 000 logements sociaux rénovés en zone ANRU.

En matière d'urbanisme, on devra dorénavant prendre en compte la préservation de la biodiversité par la restauration et la création de continuités écologiques. **Un plan pour restaurer la nature en ville** sera préparé en 2009 dans cette perspective, mais aussi pour l'adaptation urbaine au changement climatique.

Les régions, les départements, les communes et leurs groupements seront incités à établir des plans d'action appelés « **plans climat-énergie territoriaux** » avant 2012.

Les députés ont notamment accéléré le calendrier de développement des **éco-quartiers** ainsi que celui de la **modification du droit de l'urbanisme** pour lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et l'étalement urbain. Ils y ont intégré en particulier la nécessité d'adapter les règles relatives à la protection du domaine public en vue de permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (isolation extérieure par exemple) ainsi que la nécessité de créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

L'urbanisme devra être conçu de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et de planification établis à l'échelle de l'agglomération.

Vaste programme, immense ambition ! Mais on doit souligner les grandes incertitudes qui entourent ce texte, qui devra évidemment être précisé par de nombreux décrets d'application. La première limite résulte du fait que beaucoup de ces mesures sont optionnelles, ou définies uniquement de manière qualitative dans le texte de la loi, le plus souvent sans moyens financiers correspondants. Cette loi Grenelle II est très largement une loi d'intentions dont la traduction sur le terrain n'ira pas sans poser de

difficultés. Et elle soulève également un difficile problème de gouvernance, par exemple pour les plans climat pour lesquels le seul périmètre pertinent devrait être l'agglomération et non la commune.

Mais cette question de la gouvernance qui surplombe toutes les autres est bien sûr impactée par deux autres textes de loi : la loi sur la réforme des collectivités locales et celle relative au Grand Paris.

Il est difficile d'augurer aujourd'hui l'état dans lequel ce texte ressortira du débat parlementaire. On voit bien que l'objectif du développement durable constitue une véritable opportunité pour redonner à la planification urbaine une solidité et une pertinence qui se sont bien amenuisées, que ce soit au niveau des SCOT, qui ont du mal à émerger, ou à celui des PLU dont la volatilité reste souvent grande. On peut souhaiter que le développement durable ne fasse pas les frais de cette relative dérégulation.

Lutter contre l'étalement urbain, reconstruire la ville sur la ville : un thème récurrent, une impuissance persistante

On sait que l'ensemble habitat/ transport contribue à plus de la moitié de la production de gaz à effet de serre. La structure des villes, la répartition de l'habitat, le rôle structurant des transports, jouent donc un rôle clé dans le développement durable. Mais dans une économie de marché, les pouvoirs publics ne jouent en la matière qu'un rôle partiel, avec certes des réglementations, des incitations, des choix en matière de grandes infrastructures de transport, mais dans un contexte dans lequel ce sont pour l'essentiel les entreprises et les ménages qui font leurs choix de localisation : c'est dans une large mesure la « tyrannie des petites décisions » qui structure l'aménagement de l'espace.

Il est cependant un point sur lequel les choix publics ont un impact non négligeable, et qui fait largement débat en ce moment, c'est celui de l'habitat, avec les notions invariablement accolées de mitage, de densité, d'étalement urbain, de ville compacte, de renouvellement urbain. C'est probablement une des questions les plus délicates sur le sujet, tant sont éloignées les goûts des gens pour la maison individuelle avec un grand jardin et la préoccupation de la ville dense, compacte, ... Pour illustrer ce point, on peut prendre l'exemple de l'arbitrage entre la volonté de « refaire la ville sur la ville » et la poursuite de l'étalement urbain.

Les politiques publiques prônent depuis maintenant plus de trois décennies le choix du renouvellement urbain plutôt que de laisser se poursuivre l'extension périphérique. Dès 1977, le ministère de l'équipement publiait une plaquette très diffusée intitulée « attention, mitage » qui proposait deux schémas contrastés. Seule l'appellation a changé. Cette politique a été explicitée de manière forte avec la loi « SRU », Solidarité et Renouvellement Urbain, du 13 Décembre 2000, qui a introduit un certain nombre de dispositifs réglementaires et financiers pour faciliter les opérations de renouvellement urbain et limiter l'extension périphérique. La France n'est d'ailleurs pas le seul pays européen à avoir impulsé une telle politique, la Grande Bretagne a également pris une initiative de même nature dans la suite du rapport Rogers « Towards an urban renaissance » [2], l'Allemagne depuis une vingtaine d'années, les États-Unis avec le mouvement du « smart growth » etc.

Pourtant, dans ces différents cas, on constate la poursuite de l'extension périphérique, sous des formes et avec une intensité à peine modifiée en termes de « consommation d'espace », si tant est que l'on sache mesurer cette grandeur.

Il importe de remarquer ici que la motivation pour cet objectif de limiter l'étalement urbain a totalement changé. Dans les années 1970 et 1980, il s'agissait pour l'essentiel d'objectifs urbanistique et, sur le plan financier, de limiter le coût des équipements d'infrastructure. Aujourd'hui, si ces objectifs n'ont pas disparu, la question de la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre y a pris une place centrale, sans d'ailleurs que l'on dispose de données parfaitement convaincantes sur le lien entre formes urbaines et émission de gaz à effet de serre.

Mais on doit ici signaler une exception française : le poids considérable du diffus, de la « maison à l'unité », la très grande latitude laissée à l'acquéreur qui va acheter son terrain pour poser sa maison dessus, hors de toute opération organisée. En France, deux tiers des constructions neuves sont des maisons individuelles, dont une large majorité, près de 60%, est construite « en diffus ». C'est bien là le cœur du problème. Sur ce point, la lutte contre la maison individuelle serait à l'évidence un combat perdu d'avance, si l'on n'introduit pas davantage de cohérence dans l'organisation du développement urbain. Ceci devrait être une priorité, en particulier dans les petites communes qui sont désormais les supports premiers de l'extension urbaine tandis que les grandes villes perdent de la population.

Sur cette question de l'étalement urbain, on doit également souligner que le contexte financier et fiscal joue un rôle important. Ici encore, l'impact des règles financières, en particulier de financement du logement, a probablement exercé une influence plus grande que les quelques avantages financiers et fiscaux introduits par la loi SRU pour privilégier le renouvellement urbain.

C'est d'abord la question de la sous-évaluation du surcoût, toutes choses égales par ailleurs, d'une opération de renouvellement

urbain par rapport à une extension en site vierge : une opération de renouvellement urbain présente généralement un caractère complexe, avec plusieurs propriétaires, une restructuration foncière nécessaire, éventuellement la dépollution des sols, des délais plus importants, un montage juridique complexe... qui s'est colleté avec une opération de l'ANRU peut mesurer ces difficultés.

Une telle opération de renouvellement urbain n'a donc de réelles chances de succès, en l'absence de subventions fortes, que si d'une part elle présente une situation foncière relativement claire et simple, et si d'autre part elle est génératrice de plus-values significatives. Ces deux hypothèses limitent fortement les perspectives, tout particulièrement pour les années qui viennent.

En matière de financement du logement, on peut penser à l'impact de l'amortissement en faveur du logement locatif, actuellement connu sous le nom d' « amortissement Robien », suivi du Borloo, et maintenant du Scellier qui, sous certaines conditions, en particulier l'obligation pour l'investisseur de louer le logement pendant neuf ans, lui permet de déduire de son revenu imposable jusqu'à 65% de son investissement, ou de déduire directement de son impôt dans le cas du Scellier.

Si l'impact de ce mode de financement n'a pas fait l'objet d'analyses précises, on peut penser qu'il a été, toutes choses égales par ailleurs, plutôt un facteur de développement périphérique que de renouvellement urbain. On constate d'autre part que son caractère très attractif sur le plan fiscal peut conduire à une suroffre dans certaines zones, devenant un simple « produit fiscal » qui introduit des biais par rapport au marché. Cette « suroffre » de ce produit fiscal a d'ailleurs commencé à être documentée, par exemple dans telle ou telle ville du Sud Ouest, comme le met en évidence un récent rapport de l'Association départementale d'information sur le logement du Tarn, qui souligne que « les produits offerts sont mal adaptés à la demande ».

On peut également prendre l'exemple d'un autre mode de financement du logement, celui du « prêt à taux zéro ». Ce prêt, initialement destiné à faciliter la primo accession sous condition de ressources, a été modifié à plusieurs reprises. Comment évaluer son impact ? Cette fois, le dispositif a fait l'objet d'un rapport précis par le Conseil Général des Ponts et Chaussées [3], selon une méthode que l'on pourrait imaginer appliquer de façon plus générale aux mécanismes financiers et fiscaux qui exercent un effet sur l'aménagement du territoire. Tout en soulignant dans sa conclusion que la progression de l'étalement urbain semble due pour une large part à un ensemble diversifié de facteurs, en particulier du côté de l'offre foncière, du droit des sols et de l'organisation des déplacements, il conclut que « le prêt à taux zéro finance essentiellement la construction de maisons individuelles localisées dans des secteurs périurbains, y compris ceux caractérisés par l'étalement urbain. » Sans en être la cause centrale, « il agit donc comme un accélérateur d'une tendance lourde de l'étalement urbain ».

Ajoutons enfin un point crucial, les formes que prend cet étalement urbain. Après tout, toutes les enquêtes le répètent, l'habitat individuel périurbain correspond à la ville aimée des Français – entre autres –, mais la question soulevée est celle des formes que prend cette extension périurbaine, pour un ensemble de raisons liées à la « dictature du parcellaire », la volatilité de la planification et les stratégies des élus locaux. Mais ceci mériterait d'autres développements...

Si nous avons insisté sur ce point de l'étalement urbain, c'est qu'il joue un rôle décisif sur la question posée, pas seulement, et même pas essentiellement en raison de l'efficacité énergétique comparée entre la maison individuelle et le collectif, dont les conclusions sont pour le moins incertaines, mais en raison de l'articulation habitat-transport-emploi, dont il est manifeste que cette forme du développement urbain conduit à des résultats non satisfaisants.

Nous avons évoqué le développement urbain neuf. On ne doit pas perdre de vue qu'il ne représente jamais qu'un maigre pourcentage, souvent de l'ordre de 1 % du parc de logements. C'est donc évidemment du côté du parc existant que les plus gros efforts devront être faits dans un premier temps. Il est utile de garder en tête que, en 2050, environ 70% du parc de logements seront des logements qui existent aujourd'hui.

En premier lieu, la mise aux normes du parc (plus de 30 millions de logements) pourrait coûter beaucoup de milliards d'euros, générant bien sûr de joyeux carnets de commande pour le bâtiment, des emplois et des rentrées fiscales dans un deuxième temps.

Restent à trouver les financeurs pour amorcer la pompe. On connaît les rigueurs des budgets publics pour les années qui viennent. Quant aux particuliers, on peut noter que ce sont en général les ménages aux ressources modestes qui occupent des « passoires thermiques », souvent situées loin des transports en commun.

Du côté des recettes fiscales, la taxe carbone a été fixée à un niveau tel qu'il ne saurait avoir qu'un impact homéopathe sur la localisation des logements. Le facteur décisif en la matière sera l'évolution du prix du pétrole, actuellement en remontée régulière, et dont beaucoup s'accordent à penser qu'il repassera le niveau des 100 dollars le baril dans un avenir assez proche. Sans remettre en cause le principe même de la taxe carbone, on reste donc loin du compte en matière d'impact probable sur l'aménagement.

Quant au prêt, calqué sur le prêt à taux zéro, pour financer des travaux d'amélioration thermique de l'habitat, l' « éco PTZ », c'est incontestablement une bonne idée, mais il reste un prêt... qui devra être remboursé.

La première loi d'application du Grenelle pose des principes, la question viendra douloureusement dans le deuxième acte, qui précisera les mesures financières correspondantes.

Cette question de l'étalement urbain a des allures de bombe à retardement compte tenu des prix probables des sources d'énergie fossiles. Il résulte des formes actuelles du développement urbain que l'étalement périphérique, l'urbanisation diffuse, loin de se réduire, tendent plutôt à se généraliser, à commencer dans la région parisienne où la pression passe de la deuxième couronne à la troisième, hors même de la région Ile-de-France.

La centrifugeuse sociale est au travail, avec les coûts de transport qu'elle induit. S'il existe un étalement urbain des riches, qui ont toujours choisi les endroits où ils souhaitaient habiter, il existe aussi, de façon croissante, un étalement urbain des pauvres qui, face à la file d'attente souvent longue pour accéder au logement social, se tournent vers la façon la plus économique, acheter en périphérie, loin des transports en commun, une maison bon marché, souvent entre 200 000 et 400 000 euros. Les perspectives en sont redoutables à moyen et long terme.

Ce ne sont pas quelques projets de tours aux franges des agglomérations, ou la réalisation de quelques éco quartiers pour bobos exigeants qui changeront la donne, il s'agit de refonder la planification urbaine au seul niveau qui vaille, celui de l'agglomération, dans une perspective de coût global à long terme. Il est urgent d'en finir avec la production massive de « maisons à l'unité » pour réintroduire la planification stratégique au niveau des principales agglomérations. Et si nous avons surtout développé ici la question du logement, une telle planification stratégique, notamment au niveau des SCOT, devra intégrer comme une composante essentielle l'articulation avec le réseau de transport.

La crise immobilière qui se développe est une fenêtre d'opportunité pour penser une stratégie urbaine, sans s'interdire de s'intéresser à ce que font sur ces sujets quelques pays voisins, par exemple l'Allemagne ou des pays du Nord de l'Europe.

Vincent Renard

Notes

[1] Groupe International d'Etudes sur le Climat

[2] **Towards an urban renaissance**, final report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside, HMSO, 1999

[3] *Effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux*, établi par François Wellhof, chargé de mission, CGPC, Février 2004

Bibliographie

- ADEF, préface de Michel Delebarre, *La ville aux champs*, ADEF, Paris 2001

- Vincent Renard, *Politiques foncières comparées et développement urbain. Les stratégies urbaines à long terme face à la volatilité des marchés*, Urbia, n°6, été 2008,

- Marc Wiel, *Pour planifier la ville autrement*, L'harmattan, 2007

Lire également dans l'encyclopédie

* Marc Wiel, *Mobilités, planification et gouvernance urbaine, dans la perspective du développement durable*, N° (71), Novembre 2008.

* Gérard Magnin, *Les autorités locales sont les acteurs-clés du nouveau paradigme énergétique*, N° (80), Janvier 2009.

* Jean Dellus, *Le SDAU de la région parisienne et le Développement Durable*, N° (94), Juin 2009.

* Vincent Renard, *Le développement durable du grand Paris : Un long point de suspension*, N° (108), Janvier /2010.
