« Pour un nouvel urbanisme, la ville au coeur du développement durable »

Approche historique et contextuelle

Ce Mardi de 4D a été organisé en mai 2008, conjointement par 4D et par l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale). Il a mobilisé Claude CHALON, président de la Communauté d'agglomérations de Dôle ; Gérard MAGNIN, Délégué général d'Énergie-Cités et Hervé VOUILLOT, Ancien Maire de Quetigny qui venaient de publier le livre écrit avec Denis CLERC : Pour un nouvel urbanisme : la ville au cœur du développement durable.
Il a également permis de donner la parole à Clément GUILLAUME, chargé de la création d'éco-quartiers d'urbanisme durable, au sein de la SORGEM, société d'économie mixte de Brétigny sur Orge, dans l'Essone (fiche spécifique).
Le débat a été animé par Gilles Vrain, Directeur général de l'agence DAC.

Cette fiche reprend les présentations, éléments de contexte et réflexions abordés à l'occasion de cette conférence. La présentation du projet Clause-Bois Badeau, à Brétigny, par Clément Guillaume, est reprise dans une autre fiche (Pour un nouvel urbanisme : la ville au cœur du développement durable - Le projet Clause-Bois Badeau à Bretigny sur Orge).

Préambule -urbanisme et crise énergétique :

Alors que les cours du pétrole connaissent une croissance vertigineuse, un axe clé de la réflexion proposée concerne le parallèle entre un nouvel urbanisme et le nouvel « ordre énergétique » qu'il faudra mettre en place. On peut considérer que les nouvelles contraintes énergétiques et climatiques offrent une opportunité unique de repenser la question de la ville et de son organisation. Le problème auquel nous sommes confrontés porte peut-être en lui-même une part de sa solution. La ville est responsable de 70% des dépenses d'énergie. Pendant 50 ans, on a mis un couvercle hermétique sur la question de l'urbanisme, on a fait beaucoup d'erreurs, et nombreux sont ceux qui y sont impliqués. A l'époque des Trente Glorieuses, on se réjouissait des grands ensembles qui donnaient un logement à tous, qui symbolisaient le confort et le modernisme. Aujourd'hui, on se rend compte que ces projets n'ont pas été à la hauteur des attentes qu'ils ont suscitées. L'urbanisme constitue une question politique essentielle.

Concernant l'avenir de la consommation énergétique mondiale, deux scénarios principaux sont en présence pour la période 2000 à 2050 : celui de l'Agence internationale de l'énergie, c'est-à-dire le scénario officiel – celui que le directeur de l'Agence, quand il le présente, qualifie d'*impossible*, même si c'est celui vers lequel nous allons ; et le second, compatible avec les rapports du GIEC, qui implique que nous divisions par 4 les consommations énergétiques pendant cette période (le Facteur 4).
Ces deux scénarios ne sont pas simplement des variantes d'un même schéma ; nous sommes bien en face de deux voies différentes, et il s'agit bien de choisir entre deux types de société.

Le 9 mars 2007 pourrait constituer une date qui marquera : celle où les chefs d'État et de gouvernement du Conseil européen ont opté pour les décisions de réduire, à l'horizon 2020,

les émissions de gaz carbonique de 20%, de même que la consommation énergétique, de prévoir 20% d'énergies renouvelables dans le bilan énergétique, et de s'orienter au-delà vers un facteur 3 ou 4. C'est une décision politique historique : pour la première fois dans le monde, un groupe de pays s'achemine volontairement vers un scénario différent du scénario annoncé. Suite au Grenelle de l'environnement, l'extrait de la loi qui va être soumis au Parlement mentionne que la France souscrit à ces objectifs.

Revenir à un lien entre énergie et territoire :

Pour présenter cette problématique, Gérard Magnin propose un petit détour historique : originaire de Franche-Comté, de la Saline royale d'Arc-et-Senans, il souhaite signifier, par la présentation de cet exemple, que, dans toute l'histoire, jusqu'à une certaine période, la relation entre l'énergie et le territoire a été très forte : les activités économiques et les implantations humaines se sont établies à proximité de ressources énergétiques.
La Saline royale se situe à 18 kilomètres des sources de sel. Pour obtenir le sel, on provoquait l'évaporation de l'eau d'une saumure, et l'on a construit la saline à proximité immédiate d'une des plus grandes forêts de France. La relation entre l'activité et le territoire est évidente, et on faisait alors très attention à la gestion de la ressource, beaucoup plus qu'à partir de la révolution industrielle (qui nous a libérés progressivement de la contrainte énergétique).
Ainsi, durant la première révolution industrielle, celle du charbon, le développement économique a été fortement lié aux gisements de houille. Mais le charbon a aussi amené la sidérurgie, le développement du transport, et la machine à vapeur. On s'est donc peu à peu éloigné des sources de charbon.

La deuxième révolution industrielle, celle de l'électricité, du pétrole et du gaz, a distendu ces relations, et nous nous sommes totalement émancipés de la contrainte d'approvisionnement énergétique au niveau territorial. La provenance de l'énergie n'avait plus d'importance, nous étions libérés de ce goulot d'étranglement que constitue la ressource énergétique... mais pour aller vers une nouvelle dépendance : en s'affranchissant de la contrainte énergétique, nous avons abandonné notre pouvoir de décision au profit d'instances sur lesquelles nous n'avions plus aucun contrôle au niveau territorial.
Il est probable que cette caractéristique participe d'une angoisse collective vis-à-vis de la mondialisation : pour les besoins vitaux (eau, alimentation, énergie), la distance et l'anonymat introduits entre les territoires où nous vivons et ceux qui nous approvisionnent nous placent dans une situation de dépendance totale, sur laquelle nous n'avons plus de prise.

En nous développant, nous avons pris des décisions en matière d'organisation urbaine sans les relier aux questions énergétiques. Il est très rare qu'un urbaniste travaille avec un spécialiste de la maîtrise de l'énergie ; ces deux domaines sont généralement restés étrangers l'un à l'autre. Dans ces conditions, un développement urbain vertueux du point de vue de l'énergie n'aurait pu être que le produit du hasard.
Cette distorsion symbolise la façon dont nous avons utilisé le territoire : nous l'avons traité comme un espace renouvelable, alors qu'il ne l'est pas et qu'il doit être utilisé avec parcimonie.
S'est développée une sorte de vie « hors sol », identique partout. Les modèles américains sont progressivement devenus des modèles européens. Cette civilisation « hors sol » a coupé ses racines avec les sources de l'approvisionnement énergétique, et nous vivons sans doute aujourd'hui la fin de cette époque.

L'étalement urbain

L''Agence européenne de l'environnement a publié en novembre 2006 une étude « L'étalement urbain, un challenge ignoré », qui présente les évolutions de 24 villes européennes. Le véritable indicateur de l'étalement urbain est la comparaison des

croissances respectives de la population et des espaces construits, du milieu des années 1950 jusqu'à 1990, dans ces villes : pour Palerme par exemple, la population a crû de 30%, et l'espace construit de 220% pendant cette période. Les deux seules villes qui ont à peu près maîtrisé cette variable sont Bilbao et Munich, où la croissance de la population a été plus importante que celle de l'espace construit.

Au début du XXe siècle, les villes ont été développées par les faubourgs, de façon dense. Au milieu du XXe siècle, on a construit des rues pavillonnaires, encore relativement denses. A la fin du XXe siècle : des maisons individuelles isolées, réparties sur un espace plus vaste. On a aussi connu les grands ensembles des années 1960, un habitat assez dense (moins qu'on ne se le représente), à la périphérie de la ville.
Quant à l'armature urbaine, elle comporte différentes strates :

- une ville centre, « historique », pourvue d'une offre de services haut de gamme ;
- des villes relais environnantes dotées d'une offre de services secondaires ;
- le bourg, pôle de services intermédiaires ;
- le village, espace de proximité interpersonnelle ;
- le grand ensemble, qui est aussi un espace de proximité.

Différentes organisations urbaines se sont ainsi fabriquées, rencontrées, imbriquées, renforcées, etc.

Aujourd'hui, l'attention est braquée sur la maison individuelle comme alternative aux grands ensembles (qui sont rejetés). Le contexte culturel n'est pas encore propice à une autre question : comment met-on les gens à l'abri de la vulnérabilité énergétique ? La réponse n'est probablement pas la maison, mais plutôt des formes d'habitat collectif qui ne seraient pas les grands ensembles, tout en permettant l'accès à des services, à un certain plaisir de vivre, et à un mode de chauffage très peu énergivore.

Il va être nécessaire de maîtriser la géographie des villes, et agir sur les formes urbaines, les densités, la localisation des activités, les documents d'urbanisme, l'articulation des politiques de transport, d'aménagement, de logement, l'organisation des modes de vie, la distribution des compétences et le rôle des intercommunalités, la participation des acteurs locaux, etc.
Les changements ne peuvent alors se produire que par une implication forte de la population et par l'invention de nouvelles formes de gouvernance urbaine.

Des risques existent aussi, bien sûr, et des incertitudes quant à la faisabilité sociopolitique, à la situation sociale et quant aux résultats. C'est la raison pour laquelle la participation revêt une grande importance : sans désir de changement, les blocages risquent d'être majeurs.
Ce n'est pas l'empilement de technologies efficaces pour des véhicules et des logements moins gourmands en énergie qui produira une ville durable. La construction à énergie positive que nous pouvons appeler de nos vœux n'a d'intérêt que si elle est pensée, intégrée comme construction là où la population travaille. Au-delà de 25 km, un seul déplacement pendulaire quotidien, en voiture, pour se rendre au travail, annule le gain réalisé dans l'habitat à énergie positive.

Comment un plan « climat et énergie », à l'échelle du territoire, qui deviendrait opposable aux documents d'urbanisme, peut-il effectivement constituer la clé de voûte qui influerait sur l'ensemble des décisions d'urbanisme (aux niveaux du quartier, de la ville, ou du péri-urbain), de façon à ce qu'elles respectent l'engagement des « trois x 20 » ?

Il faut favoriser un modèle de ville économe, avec, sur un plan général, pour l'armature de la ville, une alternative à la voiture. Il ne s'agit pas de supprimer la voiture, mais d'assurer une liberté fondamentale, la mobilité (à laquelle tout le monde a droit), à une partie importante de la population qui, dans vingt ou trente ans, ne pourra plus avoir de voiture.
Aujourd'hui, les transports en commun transportent environ 12% de la population. Dans les centres villes, on approche les 50%. Dans la ville durable du futur, il faut viser 50% des trajets longs, pour assurer la mobilité générale de la population. Les RER dont nous aurons besoin ne

sont pas ceux d'aujourd'hui ; le débit, le trafic, les capacités du réseau qui organise l'ensemble n'ont plus rien à voir avec le bus tortillard que nous connaissons. Il faut pour cela un plan qui dessine une armature urbaine cohérente globalement.
Il faut aussi esquisser un nouvel espace, l'espace de proximité ; son schéma doit être réfléchi pour *favoriser les modes de transport doux*. Il faut donc que cet espace de proximité soit conçu pour rapprocher les services des habitations (ex : pour aller déposer les enfants à l'école), en supprimant le zoning, en rapprochant l'activité professionnelle et le logement.

La place du maire, l'intercommunalité

Pour Herve Vouillot, aujourd'hui, l'urbanisme est la nouvelle frontière de l'engagement local. Si l'État a certes un rôle à jouer, ce qui se passe à l'échelon de la décentralisation est fondamental.
La décentralisation a été dénaturée, appropriée par les maires qui se replient dans leurs limites communales sans voir les nuages qui franchissent cette limite Le caractère obsolète de la décentralisation d'une certaine époque est aujourd'hui à remettre en cause. Il faut trouver le bon échelon pour débattre de l'aménagement ; dans un premier temps, ce bon échelon se situe dans les intercommunalités.

Plusieurs réformes sont nécessaires.

Il ne suffira pas, demain, pour se donner bonne conscience, de mettre en place des éco-quartiers. Ils ne représentent que 1 % des constructions et à ce rythme, trente ans seront nécessaires pour changer des choses ; or, nous n'avons pas trente ans devant nous.

Il faut que le mouvement se plie au rythme de l'urbanisme, qui raisonne à dix ans (entre les premières esquisses et la mise en place d'un projet). Il faut passer de 1% à 30%, 40% et 50%, très vite. Chaque année, 440 000 maisons sont construites ; il est scandaleux qu'une partie substantielle ne soit pas immédiatement conçue comme énergétiquement propre.

Ce qui veut dire que l'État doit jouer son rôle. Le livre « Pour un nouvel urbanisme : la ville au cœur du développement durable » ne dit pas « haro sur les maires », mais « haro sur les 36 000 maires de France qui se prennent pour 36 000 urbanistes ». Haro, aussi, sur un État qui ne se sent pas suffisamment concerné par l'enjeu ; il est le seul à pouvoir soulever le couvercle de l'urbanisme pour en souligner l'importance.

C'est à l'Etat de promulguer une vraie loi foncière digne, et à transférer la compétence d'urbanisme aux intercommunalités.
L'urbanisme a une caractéristique : il nécessite un plan. Il est impossible d'aménager un espace où une centaine de communes vont co-exister en l'absence de document d'urbanisme (PLU et SCOT), défini par les élus, l'autorité publique.

L'organisation administrative française est unique dans l'Europe des 27, avec celle de la République Tchèque, quant au nombre d'instances de décision. La démocratie est un sujet important, et, au niveau de l'intercommunalité, la situation actuelle ne peut pas durer longtemps : les modalités de représentation au sein des intercommunalités doivent être revus et repensées de façon plus démocratique, notamment en terme de mode d'élection.

Les maires revendiquent la prérogative de l'urbanisme et des permis de construire alors que, simultanément, ils se plaignent régulièrement des pressions dont ils font l'objet de la part de leurs administrés proches (pour pouvoir bâtir à tel endroit, vendre tel champ, etc.). La mise en œuvre d'un autre niveau permettrait de les protéger de ce type de pressions, d'où un plus grand « confort » de la décision politique du maire.

Aujourd'hui, les enjeux sont connus d'un petit nombre de personnes qui s'intéressent à la question, mais pas forcément des décideurs.

L'implication nécessaire des villes :

Le 29 janvier 2008, à Bruxelles, pendant la Semaine européenne de l'énergie, une idée façon « poupée russe » a été émise : les niveaux mondial, européen, national, local et même individuel doivent s'imbriquer les uns dans les autres et, si l'un de ces niveaux agit en sens inverse, on ne peut pas refermer la poupée. L'objectif ne sera atteint mondialement que si l'ensemble des niveaux de territoire et de décision y participe.
Le Commissaire européen à l'énergie est ouvert sur ces questions ; il considère que, vu de la Commission, le thème ne s'arrête pas aux États membres et intéresse aussi des niveaux infra étatiques, ceux des autorités locales, sans l'implication desquels les objectifs ne peuvent pas être atteints ; tout simplement parce que *70% de l'énergie consommée l'est dans les zones urbaines*, dans les activités de la vie quotidienne et dans les activités économiques. Les villes sont donc en première ligne pour faire face à ce défi.

En ce 29 janvier 2008, a donc été lancée l'idée d'une Convention des Maires, par laquelle ils s'engageraient à atteindre, volontairement, les « trois x 20 %». C'est un processus qui va démarrer dans les mois et années à venir : des autorités locales vont s'engager volontairement à atteindre et dépasser les engagements de l'Union européenne. C'est important, car la relation entre le niveau local et l'échelle européenne, entre le citoyen et les questions plus globales, va se faire plus facilement à partir de la question énergétique, thème qui parle et concerne tout le monde.

Pour conclure

La meilleure approche consiste à s'interroger sur le futur que nous désirons. Nous construisons pour des décennies ; or, qui, en 2015 ou en 2020, acceptera d'habiter dans un appartement qui consomme de l'énergie, alors même que certains logements n'en consommeront plus ? Qui aura encore envie de vivre dans un cade de vie qui ne prévoira pas la mixité des espaces et des fonctions ? Quelles aspirations se dégagent actuellement, dans le cadre d'une ville découpée en tranches comme en segments de marché, où s'exercent les différentes séquences de notre vie quotidienne et qui nous imposent une mobilité subie et non choisie ? Les attentes à moyen terme que nous percevons aujourd'hui reflètent des changements qui émergent dans la société depuis deux ou trois ans.
Ces aspirations qui émergent et qui se développent seront beaucoup plus importantes dans 10 ou 15 ans. Si le projet de loi de Grenelle de l'environnement est accepté par le Parlement, et si, à partir de 2012, il est obligatoire de construire du logement à basse consommation, le problème se posera pour la commercialisation des produits faits juste avant la loi. Quant à la question du (sur)coût, quand on annonce qu'on peut bâtir des logements passifs pour 5% à 7%d'investissement supplémentaire, à l'instar de ce qui se fait en Allemagne, la profession, en France, affirme que le surcoût est de 30% à 40%.
Il convient de promouvoir une meilleure anticipation dans les projets actuels, car être en situation de rupture et d'urgence peut aider à surmonter des obstacles.

Mots clés :
Urbanisme
Ville
Intercommunalité
Etalement urbain
Développement durable
Facteur 4
Participation
Convention des maires

Contact : Chistian Bourdel, Julien Labriet, Association 4D