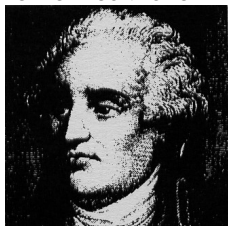


CERCLE CONDORCET



d'AIX-EN-PROVENCE

CERCLE CONDORCET

D'AIX-EN-PROVENCE

CONFERENCE DU 19 OCTOBRE 2006

LE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

par

JEAN-PIERRE GAUDIN

Professeur à l'I.E.P. d'Aix-en-Provence

Siège social : Aix – Associations Le Ligourès – Place Romée de Villeneuve - Quartier Encagnane – 13090 AIX-EN-PROVENCE

*Association fédérée à la Ligue de l'Enseignement – Fédération des AIL 13
27 rue Mazagran – 13001 Marseille - Tél : 04 91 24 31 61*



C'est une question citoyenne importante, mais qui reste hélas souvent floue pour beaucoup. Le développement durable, il est vrai, est une notion parfois difficile à distinguer par rapport à d'autres termes plus anciens : l'environnement, ou les préoccupations écologiques en général.

C'est cependant un sujet d'actualité : les USA semblent découvrir le thème à travers le film d'Al Gore « Une vérité qui dérange », mais beaucoup de villes aux USA s'engagent à appliquer les accords de Kyoto et faire diminuer le taux de CO₂ de 7% d'ici à 2012. La différence avec les applications strictes du protocole de Kyoto réside ici dans le fait que, initialement, ce sont la plupart des Etats qui se sont engagés, maintenant ce sont des villes. Autres différences, également : les moyens pour arriver à un résultat sont libres (circulation, habitat, etc.), et il n'y a pas de sanction prévues si on n'atteint pas les objectifs.

Mais globalement cette prise de conscience semble aller dans le bon sens et souligne l'importance des dimensions urbaines du problème. D'où le caractère stratégique d'un programme de recherche comme celui lancé il y a quatre ans par le CNRS sur le thème : **Développement urbain durable (DUD).**

Pourquoi se focaliser plus précisément sur la ville à propos du développement durable ?

D'abord, on va vers un monde de plus en plus urbanisé. Les villes attirent les populations, les activités économiques ... et les nuisances. Donc les défis de gestion que suscitent les villes sont considérables : consommation d'espaces à des fins souvent concurrentielles, problèmes de transports, ségrégations socio-spatiales.

Au premier abord, il semble aussi que la ville soit tout sauf durable. C'est une machine à consommer les énergies, à mobiliser beaucoup de ressources et à produire des déchets. Que faire pour qu'elle soit beaucoup plus durable, moins « consommatrice », tout en étant attentive aux équilibres économiques et sociaux ?

Trois aspects principaux de la question seront ici abordés :

- 1 - Situer le concept de développement durable, et le définir plus précisément.
- 2 - Rendre compte des orientations du DUD que les chercheurs ont étudiées et testées. Quels sont les éclairages et les réponses apportés aux problèmes actuels ?
- 3 - Sur la base de ces résultats de recherche, tenter une première synthèse : quels effets peut-on attendre d'une priorité de développement urbain durable sur les choix publics d'aujourd'hui ?

1 - Qu'est ce que le développement durable ? S'agit-il une réelle innovation ?

Deux aspects essentiels sont à résumer : dans quel contexte cette notion est-elle apparue et, en fonction de cela, quels sont les éléments de définition qu'on peut retenir ?

Le contexte d'apparition de la notion, tout d'abord. Il faut se souvenir que cette formule apparaît d'emblée à l'échelle mondiale et dans les milieux des organisations internationales : l'ONU, la première, va promouvoir cette idée, la développer et la faire

circuler largement. Elle est ensuite reprise par différents Etats et par de grandes ONG. En 1987 est présenté à l'ONU le rapport Brundtland, du nom d'une femme politique norvégienne qui préside un groupe de travail ad hoc.

Il en donne une première définition : **Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.**

Cette préoccupation s'inscrit donc d'emblée dans le moyen et le long terme, en privilégiant des principes de prévision, mais surtout de prévention et de précaution. A partir de ce moment là, l'idée a fait son chemin dans de nombreux cercles gouvernementaux. Il y a eu la conférence de Rio, en 1992, sur ce thème. Et la conférence d'Istanbul, en 1996, sur l'habitat, où pour la première fois le développement durable est en quelque sorte décliné et précisé à l'échelle de la ville et de l'habitat urbain.

C'est donc une notion qui n'est pas tout à fait récente et qui a beaucoup circulé au niveau international ; elle correspond à une terminologie relativement neuve mais qui recouvre en partie des préoccupations beaucoup plus anciennes. Citons la notion d' « éco-développement », déjà initiée en 1972 dans le cadre de l'ONU, ou encore les expérimentations menées sur le terrain dans le domaine des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables : le recyclage de déchets en Allemagne, ou le solaire qui commence dès les années 1950 aux USA, voire même en remontant plus haut dans le temps le développement des premières villes nouvelles en Grande Bretagne, ou les ceintures vertes des villes du début du XXe siècle, etc. Tout ceci renvoie à l'idée d'une utilisation raisonnée des ressources naturelles et de l'espace qui entre dans la perspective du développement durable bien avant que le terme soit établi.

Les décennies 1980 et 90 correspondent à une certaine réactivation de cette prise de conscience : on essaie alors d'inventer une « troisième voie » entre le productivisme de l'après guerre et une « croissance 0 » jugée utopique. Le productivisme est ce qu'on a connu dans nos pays au moins jusqu'à la fin des « 30 Glorieuses » et qu'on voit actuellement se développer dans bien des pays émergents. C'est la productivité à court terme, la croissance mesurée seulement en fonction du développement du PIB. On en connaît maintenant un peu mieux les qualités et les limites.

A partir de la fin des années 1960, un nouveau courant de pensée s'oppose à cela : c'est l'idée de « croissance 0 » : on en reste au niveau où nous sommes. C'est bien sûr une position de gens déjà nantis. Certains parlent même de décroissance nécessaire, mais cette position radicale est marginale. Pour les milieux réformistes, il s'agit plutôt de trouver une voie intermédiaire entre la croissance sans contrôle et la croissance nulle.

Le Club de Rome et différents mouvements associatifs ou syndicaux, commencent d'évoquer les « dégâts du progrès ». De là naîtront notamment des mouvements de type écologique, valorisant la protection de la nature. La mobilisation anti-nucléaire, très puissante dans les années 1960-70, en fait partie. Tout ceci s'inscrit dans la critique d'une certaine croissance. On prend également progressivement conscience du saccage de ressources naturelles des pays en développement par le biais de l'exploitation et de l'exportation des matières premières : produits agricoles trop standardisés, minerais et pétrole non transformés sur place, surexploitation des forêts, etc...

Le développement durable apparaît dans la dynamique de la critique de la croissance du type de celle des 30 Glorieuses. Cette notion n'est pas proprement scientifique au départ, elle est politique, elle s'inscrit dans une orientation de politique publique.

2 - La définition « officielle » du développement durable repose en conséquence sur trois piliers, c'est à dire sur trois notions sensées être complémentaires et conciliables entre elles :

- a) - La protection de l'environnement, tout d'abord : il s'agit de valoriser tous les principes de défense de l'environnement en mettant l'accent sur la défense de la biodiversité.
- b) - Mais en même temps, ne pas renoncer en bloc au développement économique mais penser un développement qui soit raisonné, c'est-à-dire qui intègre des préoccupations à long terme dans le respect des ressources et du capital naturel pour les générations futures. Ceci implique un rapport qui peut être tendu, voire par moment conflictuel entre la protection environnementale et la notion de développement.
- c) - Enfin, agir de manière liée dans le respect de la « justice sociale ». Cette idée est très large et renvoie en pratique selon les cas à la diversité des opinions des citoyens, au respect du principe d'équité et aux protections du lien social. Il s'agit donc, notamment, de prendre l'avis des populations concernées.

Mais comment prendre en compte de manière égale des objectifs aussi différents, voire contradictoires ? C'est là le vrai problème à résoudre.

La première réponse est de chercher à concilier entre eux ces différents objectifs. Il s'agit par conséquent de rechercher quels sont les compromis possibles entre ces trois dimensions essentielles. Un certain nombre de réponses pratiques peuvent être apportées sur un point ou l'autre. En France, le plan de déplacement urbain en est un bon exemple. On essaie en effet de concilier la place de la voiture, celle des transports collectifs et les déplacements piétons, c'est un exercice de compromis qui requiert des arbitrages au cas par cas.

De façon plus ambitieuse on peut chercher à coordonner les différentes démarches de développement, d'environnement et de participation en voulant les fusionner. On promeut alors des « actions intégrées ». Mais c'est beaucoup plus difficile à faire. C'est notamment l'objet des Agendas 21, qu'on verra dans un moment.

Finalement le développement durable entend aussi, à travers ces trois dimensions d'objectifs, créer un autre état d'esprit, une vigilance nouvelle face à la croissance, et donc promouvoir des normes d'action inédites. C'est en quelque sorte un gros travail de pédagogie collective.

3 – Les recherches sur le développement urbain durable et leurs éclairages.

Nous avons souhaité, dans notre programme de recherche du CNRS, réfléchir dans deux directions principales.

Peut-on (et comment) reconsidérer les échelles d'action dans l'espace urbain, qui cloisonnent trop souvent le niveau du quartier (ou de la proximité) et celui de l'agglomération (et de ses grandes fonctions), d'une part ?

D'autre part, peut-on renouveler l'horizon chronologique de l'action dans la ville, lequel s'enferme souvent dans le trop court terme.

On a donc cherché à diagnostiquer et à raisonner sur la durabilité à la fois dans l'espace et dans le temps. Mais les variables du **DUD** sont souvent des critères très locales, spécifiques terrain par terrain, et c'est très difficile de généraliser et de faire des préconisations d'ensemble. On est amené à monter ou à promouvoir des démarches spécifiques pour un lieu défini, à faire en somme du « sur mesure ».

Renouveler les échelles d'action sur l'espace urbain :

Les recherches commanditées ont utilisé (employons une métaphore) une « loupe » pour voir des choses de manière plus fine ou, au contraire, un « grand angle » pour agrandir l'échelle d'analyse et de diagnostic.

La loupe, tout d'abord

Il faut apprendre à regarder à une échelle très petite, très détaillée pour agir de manière durable sur l'espace urbain. La création d'un nouveau quartier, par exemple, nécessite que soient pensés ENSEMBLE les logements, les équipements collectifs, les transports, les voiries, les modes de déplacements, etc... Mais on oublie le plus souvent la relation entre ces termes. Pour être plus durable, il a été tenté de mettre en œuvre un processus de participation entre les futurs habitants de la zone concernée, les forces économiques et sociales locales.

Un autre exemple de démarche de **DUD** intégrée c'est le développement de zones où les voitures ne rouleront pas à plus de 30 km/h. On prévoit les voiries d'une certaine façon, on les croise de manière protégée avec des parcours piétons particuliers, on installe les transports collectifs à des endroits de croisements entre les déplacements piétons, etc... Ainsi créer une zone à 30 km/h c'est penser l'organisation de quartiers qui ont une qualité urbaine particulière et une capacité d'évolution réelle.

Un autre exemple peut être donné à propos du développement des zones touristiques et les zones de loisirs. De ce point de vue, on a été longtemps dans une espèce d'économie « de cueillette » : on bâtit pour 25 ou 30 ans, on fait des horreurs au regard des sites, puis après... On pense plus aujourd'hui en termes de pérennisation. Maintenant on essaie de planifier la zone de manière moins dense, en préservant des possibilités d'évolution dans le futur, possibilités que l'on ignore actuellement mais qui apparaîtront un jour.

A ce niveau d'échelle urbaine très détaillé, il faut aussi faire des offres de participation, il faut impliquer les usagers, les habitants, les citoyens. Faire de la simple consultation à la fin de l'élaboration des projets ne suffit pas, car c'est trop souvent formel et suivi de peu d'effets. L'implication c'est autre chose, et la participation peut aller jusqu'à la contribution à la prise de décision.

Deux exemples : en France, certaines procédures de « débat public » permettent d'entendre des points de vue très différents entre les différents acteurs concernés par les projets d'aménagements (Commission nationale du débat public).

Au Brésil, ce que les pouvoirs publics appellent « l'urbanisation » des favelas, ces bidonvilles très denses, qui se traduit par l'implantation d'équipements collectifs de type voirie, électricité, etc- se fait en impliquant autant que possible les gens de ces quartiers. Les aménagements sont discutés et définis collectivement, ce qui améliore leur pertinence et leur durabilité.

Le grand angle, aussi.

Il y a des choix d'aménagement ou de gestion urbaine qui n'ont aujourd'hui de sens qu'au niveau de la ville entière, c'est à dire de l'agglomération urbaine. En France on a connu quelques difficultés à ce niveau, du fait du découpage communal qui est très fin. Cela assure une proximité politique réelle, comparée à d'autres pays. Les compétences ont été cependant trop émietées, d'autant qu'elles ont été décentralisées comme la gestion des sols ou le droit à construire à l'échelon des communes. La loi Chevènement depuis 1999 offre maintenant une structure de concertation à un niveau plus large, celui d'une ville entière ou d'un groupe de communes d'agglomération.

On a encore trop souvent des dossiers insuffisamment traités à ce niveau pour répondre à une perspective de **DUD** : en particulier en matière de réseaux de transports collectifs urbains, de grands espaces verts, et surtout pour développer une politique foncière publique. En termes de DUD, des recherches ont donc exploré les possibilités pour reformuler à des échelles plus vastes les grands choix collectifs urbains : notamment pour conforter des politiques transversales de développement économique, de logement, d'environnement, de transport, afin de mieux coordonner et d'intégrer ces dossiers.

C'est tout particulièrement l'objet des Agendas 21 urbains (pour le XIXe siècle). Au plan général, c'est une démarche qui a été promue par l'ONU. Cela consiste à établir des stratégies d'actions pragmatiques, réalisables à 4-5 ans, et révisables dans ces délais. Stratégies qui permettent la coordination entre différents dossiers sectoriels, dans une démarche intégrative. Ils sont établis à différents niveaux : de l'Etat au niveau le plus local. Mais il n'y a pas obligation de penser les problèmes ainsi : ce sont des dispositifs incitatifs, aux moyens encore limités. Là où ces démarches ont été tentées, on n'a pas vraiment réussi encore à être véritablement intersectoriel. Sur ces façons de procéder, les recherches montrent que nous sommes très en retard en France par rapport à d'autres pays, du Nord de l'Europe surtout, par ce que les cloisonnements administratifs sont encore très forts et les routines longues à changer. En même temps, une évolution des référentiels de politiques publiques se dessine, à mesure que les pressions des associations et de l'opinion s'accroissent.

L'horizon chronologique, enfin.

Pour mieux piloter un développement urbain qui soit durable, il convient de travailler aussi différemment avec le temps. Le temps de l'action est trop souvent défini à trop court terme, aussi bien chez les élus (rythme des élections) que les techniciens ou les acteurs économiques (temps de la rentabilité financière).

Il faut donc rompre avec ce « court termisme » prédominant.

Par exemple, les analyses montrent que trop de bâtiments (logements, bureaux) ont été construits pour un horizon de vie de 30 à 40 ans, car la rentabilité de ces investissements peut se calculer à cet horizon. Il en est de même dans de nombreux secteurs, du fait de la stratégie des banques notamment. Par ailleurs il y a peu de participation des investisseurs et des constructeurs de logements et de bureaux aux coûts des équipements publics pris en charge

par les collectivités et l'Etat. On est dans le court terme, les producteurs de l'urbain ne contribuent pas assez au vrai coût de l'urbain. Des recherches diagnostiquent ces situations, comparent les formules de participation financière adoptées dans différents pays et font des préconisations.

Autre cas de figure : le développement des énergies propres. On semble aujourd'hui en France découvrir l'éthanol et les biocarburants...30 ans après d'autres pays. De même pour les carburants issus de la betterave ou des huiles de tournesol, de colza. Il y a beaucoup de biocarburants potentiels. Pourquoi les découvre-t-on si tard ? Où sont les blocages ?

Il faut les chercher au niveau des producteurs et de l'Etat qui n'envisagent que les parts de marché et les revenus fiscaux de ces consommations. Ils veulent en tout cas garder le contrôle dans ce domaine (comme pour l'essence : elle n'est fabricable que par de grands groupes avec des moyens considérables : grosses unités de production, etc., à partir d'un produit qui vient de loin. Tout ceci est parfaitement contrôlable.

Avec des biocarburants du type huile tournesol ce n'est plus le cas. Il y a la possibilité de grosses pertes pour eux. Ils pensent donc plus à l'éthanol à partir de la betterave ou des céréales, car c'est plus centralisable). Toutefois, il faut également intégrer dans ces stratégies d'énergies de substitution, les effets à termes du recours aux biocarburants et ne pas se contenter d'un engouement hâtif. Car la production intensive des végétaux peut avoir des conséquences écologiques lourdes.

Le développement durable, on le voit ici encore, c'est l'intégration complexe du long terme. D'autant que, pour bien mesurer la dynamique des horizons chronologiques de l'action, il faut pouvoir mettre en place des instruments d'évaluation spécifiques qui mesurent les résultats obtenus par les politiques mises en place.

Or on ne dispose pas d'indicateurs suffisants actuellement pour mesurer les dimensions multiples du développement durable. Les recherches y travaillent en ce moment intensivement, mais il faudra encore développer et perfectionner la comptabilité environnementale.

Car on sait faire de la comptabilité économique classique, centrée sur la production de biens et services marchands, mais comment donner une valeur comptable précise à une forêt, à des « qualités de vie » urbaines ? C'est très difficile, surtout si on ne veut pas tout ramener à des valeurs monétaires référées à un marché. Il y a maintenant des tentatives dans ce sens, mais on manque beaucoup d'outils solides et sérieux.

Quelques avancées sont tout de même à noter, fruit de travaux d'études et de recherches : par exemple, « l'indice de développement humain », plus performant que le PIB pour évaluer le niveau de développement d'une société, ou « l'empreinte écologique urbaine » qui permet de visualiser sur une carte les impacts environnementaux des villes.

EN CONCLUSION :

Qu'ambitionne véritablement le **DUD** ? Et quelle sera son efficacité ? Il s'agit probablement pour les divers acteurs de la société, de la politique et de l'économie de changer d'abord de réflexe, et de faire collectivement un travail de pédagogie. On peut alors définir ainsi le développement durable : penser les problèmes de manière multidimensionnelle et agir sur eux transversalement aux habituels découpages de compétences et de domaines.

Quels en sont les résultats jusqu'à présent ? Le bilan apparaît très contrasté. Il y a dans cette nouvelle orientation des risques d'inflations rhétoriques et de dérapages dans les moyens. Notamment, des effets de réhabillage plus ou moins superficiel de mesures pré-existantes. Il y a aussi autour du **DUD** l'émergence d'un néo marketing de la part d'entreprises opportunistes, et de grands groupes pollueurs qui cherchent à se refaire ainsi une virginité. Il y a aussi, comme on le sait, des perversions possibles du protocole de Kyoto : achats inconsidérés de forêts alibis, commerce de droits à polluer qui profitent aux pays les plus riches, etc...

Mais il y a aussi des aspects potentiellement positifs. Car, en contre partie, le **DUD** est à considérer comme une utopie concrète, qui donne aux citoyens la possibilité d'exercer des pressions environnementales ou de justice sociale par le biais de la participation et de l'implication, de s'engager dans un processus de prise de décision ascendante, et non plus imposée du haut.

Néanmoins, tout ceci reste pour l'instant assez contrôlé, très encadré. Sans oublier que les espaces de participation peuvent être aussi des lieux d'expression des égoïsmes de voisinage.

Il faut donc ni trop rêver, ni désespérer. Comme la célèbre « langue d'Esopé » qui sert aussi bien à dire la vérité que le mensonge, le **DUD** peut devenir la meilleure comme la pire des choses. C'est fonction de ce que nous en ferons.