

## « Grenelle de l'environnement » :

### quels effets faut-il en attendre sur les politiques urbaines?

**Jean Laterrasse**, Professeur à l'université de Marne-la-Vallée

Le jour où le Président de la République concluait le « Grenelle de l'environnement », le « Programme Mondial pour l'environnement » de l'ONU publiait son rapport, qui s'inquiète des conséquences d'une urbanisation galopante. L'année 2007 marque de ce point de vue un seuil symbolique : plus de 50% de la population de la planète vit désormais en zone urbanisée. Le problème ne tient pas seulement au déséquilibre entre ville et campagne, l'urbanisation étant synonyme de développement, mais aussi et surtout à la façon dont cette urbanisation s'opère.

Dans les pays développés, contrairement aux pays en développement où on prévoit pour les trente prochaines années l'équivalent de la création d'une ville de 2 millions d'habitants chaque semaine, l'essentiel de la croissance urbaine est derrière nous. L'extension des villes y procède plus d'un processus de dilution des noyaux urbains au sein de vastes espaces péri-urbains que d'une véritable croissance.

Ce sujet a été semble-t-il peu développé au « Grenelle de l'environnement », mais fera l'objet d'une mission spécifique, confiée au Ministre de l'Équipement du précédent gouvernement, Dominique Perben. En France, et plus généralement en Europe où les citadins représentent environ 75% de la population, la manière dont s'est faite et se fait encore aujourd'hui l'urbanisation n'est pas sans reproche. Elle peut à tout le moins prêter à débat, au regard des défis du changement climatique : l'étalement urbain qui a marqué cette urbanisation dans les dernières décennies est un facteur majeur, non seulement de surconsommation d'espace, mais aussi de surconsommation d'énergie dans les transports et dans l'habitat. Pour partie certes, cet étalement provient du choix volontaire de ménages qui recherchent un cadre de vie plus proche de la nature. Mais pour une part plus importante, cet étalement est subi, et l'éloignement des centres urbains est, pour nombre d'autres ménages, la seule façon de se loger de manière décente à des prix accessibles. A cela se sont ajoutées des politiques ségréguatives, dont les plaies sont loin d'être cicatrisées. La question pour l'avenir n'est pas seulement de savoir si on doit construire des logements à haute performance énergétique, - la réponse est évidemment positive -, mais c'est autant de savoir où et pour qui seront construits ces logements.

Depuis environ une cinquantaine d'années, l'étalement urbain a été fortement porté par la diffusion et l'usage intensif de l'automobile. Ce moyen de transport a rendu facilement accessible de vastes espaces à la périphérie des villes. La pression foncière s'est en outre traduite plus récemment par un desserrement de la localisation des emplois qui, bien loin de favoriser le rapprochement avec les zones d'habitat, a induit un allongement conséquent de la portée des trajets quotidiens et, pour des millions de banlieusards, multiplié les déplacements à la périphérie des agglomérations. Ce double mouvement de l'habitat et de l'emploi aggrave encore la dépendance à l'automobile. L'augmentation de l'offre en transports collectifs est certes indispensable, mais dans les zones peu

denses, le coût de ceux-ci devient prohibitif. Or, en dépit des efforts des syndicats intercommunaux en charge des transports collectifs pour élargir leurs périmètres, une partie importante, et parfois prépondérante, des dynamiques d'urbanisation se fait à la périphérie des agglomérations, en dehors de ces périmètres.

### **Une question à la fois sociale et environnementale**

Ce qui est en cause, ce n'est pas seulement l'imprévision des collectivités territoriales, ce sont des problèmes structurels qui interpellent directement l'Etat : l'insuffisance du cadre législatif pour développer de véritables politiques foncières et plus généralement, pour réguler à l'échelle pertinente l'occupation des sols ; le morcellement excessif des processus de décisions ; l'inadaptation de la fiscalité ; le ciblage des politiques d'aide à l'accession à la propriété qui, du prêt « à taux zéro » à la « maison à 100 000 euros », ont favorisé les lotissements dans des secteurs où le prix du foncier est au niveau le plus bas...

Le problème environnemental rejoint ici la question sociale : comment des millions de ménages qui habitent dans des banlieues mal desservies par les transports collectifs ou a fortiori dans les espaces périurbains, et qui déjà consacrent la moitié de leurs revenus aux dépenses cumulées de transport et de logement, pourront-ils faire face sans crise majeure, taxe carbone ou pas, au renchérissement prévisible du prix de l'énergie ?

Plusieurs études témoignent aujourd'hui de l'acuité de cette question. Citons notamment ici une récente étude américaine, qui porte sur 28 des principales métropoles des Etats-Unis : elle révèle que les dépenses cumulées de l'habitat et des transports ont fortement augmenté depuis 15 ans et représentent pour nombre de ménages un effort désormais excessif. Selon cette étude, les ménages américains se répartissent en quatre catégories :

- des ménages aisés (38% des foyers), qui ont pratiquement le choix de leur localisation, sont en général propriétaires de leurs résidences, habitent principalement dans les zones résidentielles en banlieue (distance moyenne 17 miles des centres d'emplois). Leurs dépenses cumulées d'habitat et de transport représentent moins de 40% du budget ;

- à l'opposé, des ménages à faibles revenus (26 % des foyers), le plus souvent locataires, dont la localisation est beaucoup plus contrainte et dont les dépenses cumulées d'habitat et de transport représentent 59% des revenus ;

- entre ces deux catégories, deux groupes à revenus intermédiaires, qui se distinguent par leur stratégie de localisation ; le premier (16 % des foyers), fait le choix d'habiter à distance relativement proche des centres d'emplois (9,5 miles en moyenne). Ces ménages sont principalement locataires et leurs dépenses cumulées représentent 47% de leurs revenus. Le second (20 % des foyers, dont le revenu est en moyenne de 15% supérieur à celui du groupe précédent), fait le choix d'habiter à une distance moyenne beaucoup plus importante des centres d'emplois (31 miles). Ces ménages sont majoritairement propriétaires et leurs dépenses cumulées représentent environ 50% des revenus.

En première analyse, on peut dire que cette étude n'invalide pas complètement le modèle qui tend à établir une compensation entre l'augmentation du coût des transports et le moindre coût du logement quand on s'éloigne du centre de l'agglomération, à cette complication près que les agglomérations dont il s'agit ici sont généralement multipolaires. L'analyse fine des dépenses de chaque catégorie montre cependant qu'au-delà d'un certain seuil, un ménage perd à s'éloigner encore des centres d'emploi, les gains sur le prix du logement étant inférieurs aux coûts supplémentaires de transport induits par cet éloignement. Les catégories qui ont le plus à en souffrir sont d'une part les ménages pauvres, d'autres part les ménages à revenus moyens qui font le choix

d'habiter dans des zones excentrées. Surtout, l'étude fait ressortir la fragilité de la situation de ces deux catégories (qui représentent globalement 46% des foyers) face au renchérissement vraisemblable du coût de l'énergie : pour ces ménages qui consacrent déjà de 50 à 60% de leur budget à leurs dépenses de logement et de transport, se trouvent rassemblées les conditions d'une crise sociale profonde.

### **La mobilité au centre des enjeux de développement durable**

Si la morphologie des villes françaises est différente de celle des villes américaines, et si les dépenses cumulées de logement et de transport y restent en moyenne notablement plus faibles (de l'ordre de 40%), l'analyse du processus de métropolisation en France conduit à un diagnostic qui n'est pas très différent de celui des Etats-Unis: la question de la mobilité, et au-delà celle du futur de la ville, sont bien désormais placées au centre des enjeux du développement durable.

Plus exactement, la question qui nous est posée est la suivante : comment concilier un progrès de la mobilité, qui reste indispensable pour l'activité économique et pour l'équité sociale, avec une maîtrise de nos consommations d'énergie, notamment en énergie d'origine fossile ?

Il serait parfaitement déraisonnable d'imaginer que les évolutions technologiques permettront seules de résoudre cette équation. La solution qui consisterait à revenir à la ville dense du 19<sup>ème</sup> siècle, ou a fortiori celle consistant à envisager une politique coercitive d'assignement à résidence, seraient tout autant déraisonnables, et de plus, vraisemblablement inopérantes parce qu'irréalistes. Mais en revanche, maîtriser l'étalement urbain, et permettre à tous les ménages qui le souhaitent de « vivre en ville » ou à proximité des lieux d'emplois est un défi majeur pour ce 21<sup>ème</sup> siècle, indissociable du développement durable que les associations réunies au « Grenelle » appellent légitimement de leurs vœux.

De ce point de vue, un certain nombre de solutions sont connues :

- tout d'abord, il faut veiller – contrairement à la politique qui a été suivie aux Etats-Unis - à préserver la consistance des villes-centres. La réapparition des tramways, qui sont de bons outils de restructuration urbaine, va dans ce sens. La politique du logement doit suivre ;
- ensuite, il faut conduire une action spécifique pour l'aménagement des premières couronnes urbaines, où subsistent encore beaucoup de friches et de « dents creuses ». Le maillage des réseaux de transports collectifs et une certaine densification corrélative de ces banlieues, en même temps qu'un effort conséquent pour en améliorer le cadre de vie et le niveau des services, en constituent des ingrédients majeurs;
- enfin, dans les zones périurbaines, l'urbanisation doit être beaucoup plus structurée autour des pôles existants, tels les « villes nouvelles ». De manière générale, la localisation des activités et des emplois doit être orientée sur les secteurs correctement desservis par les transports collectifs. De ce point de vue, la politique engagée par les Régions pour développer les « Trains express régionaux », les TER, bien adaptés à la desserte de ces espaces, mérite d'être plus fortement soutenue par l'Etat.

### **L'urgente nécessité de politiques publiques coordonnées et cohérentes**

En bref, il faut se donner les moyens de mener des politiques publiques coordonnées et cohérentes dans les domaines de l'habitat, de l'emploi, des transports, de la localisation des services, en considérant l'aménagement de l'espace comme une variable essentielle du développement durable. L'usage de la voiture a, depuis 50 ans, structuré, pour ne pas dire « formaté », l'espace urbain. La question qui nous est posée pour les décennies à venir, c'est de construire une ville qui soit,

beaucoup plus que la ville actuelle, structurée par les transports collectifs et qui en facilite l'usage, ou en tout cas, une ville qui permette une bonne complémentarité entre les modes de transport là où trop souvent, la voiture est aujourd'hui la seule façon commode de se déplacer.

On le voit, ces questions sont lourdes et ne peuvent pas être traitées de manière implicite ou marginale. Elles supposent, pour reprendre une expression utilisée aujourd'hui au sommet de l'Etat, « une véritable révolution dans la manière de penser et d'agir ».

Une première condition pour aller dans ce sens est de partir de ce qu'est aujourd'hui la réalité du tissu urbain dans un pays comme la France. Au sein des élites, le mot « ville » évoque encore souvent les seules villes-centres. Or, celles-ci ne concentrent plus guère que 12 % de la population d'un pays comme la France, tandis que les banlieues et les espaces péri-urbains en rassemblent aujourd'hui de 60 à 70 %. Au Grenelle de l'environnement a été pris solennellement l'engagement courageux – et il faut s'en féliciter – d'avoir une lecture « environnementale des projets avant leur engagement », mais cela concerne-t-il aussi la localisation de l'habitat et celle des activités? S'agissant des transports urbains, revenir sur la décision malheureuse du précédent gouvernement de supprimer les subventions de l'Etat est une bonne chose, mais la question de savoir non seulement quel sera l'ampleur de l'effort engagé, mais aussi la manière dont seront orientées les incitations financières est une question cruciale. Enfin, il conviendra de traiter les dimensions institutionnelles de l'étalement urbain et de la maîtrise des sols.

Si « le Grenelle » a pu laisser un sentiment partagé entre l'espoir qu'une dynamique positive soit créée et la crainte que les effets d'annonce ou la recherche de compromis entre groupes de pression ne prennent le pas sur une action réellement efficace et cohérente, il ne me semble pas exagéré de dire que, de la prise en compte effective ou non des problèmes posés par le devenir du processus de métropolisation et plus généralement, du phénomène urbain, dépendra largement la réponse à cette interrogation.

Rapport du PNUE, Global Environment Outlook 4 (GEO-4), Environment for Development , UNEP 2007.

“Housing and Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros”, P. Hass et al., Center for Neighborhood Technology , 2006.

Il me paraît intéressant de citer ici un argument utilisé dans un article récent du journal « Ville et Transports » (28 nov. 2007) par Daniel Deleveau, vice-président de Rennes Métropole, pour justifier que cette ville ait fait le choix d'un métro en dépit d'une taille urbaine généralement considérée comme insuffisante pour rentabiliser un tel mode de transport : « L'enjeu, affirme-t-il, c'est d'étendre le centre-ville ». Je ne sais pas si dans le cas de Rennes, cet objectif sera atteint, mais ce qui me paraît sûr, c'est que l'extension du centre-ville et de ses aménités jusqu'à y englober tout ou partie de la banlieue constitue aujourd'hui un enjeu majeur. Dans un contexte différent, le projet de « métrophérique » en banlieue parisienne relève de ce même type de démarche.