

LES VILLES ET LE CLIMAT : **(IM)PUISSANCE PUBLIQUE ?**

par CÉGOLÈNE FRISQUE
(sociologue, université de Nantes)

« La ville est en première ligne. Elle est à la fois le problème, la victime et la solution. Nous sommes responsables de la transition à mener : élus, faiseurs de ville comme citoyens. [...] Soyons déterminés et réparons nos villes¹. »

Dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme et du logement, de nombreux leviers sont à la disposition des villes. Quels sont les impacts possibles des politiques locales sur les transports, leur « empreinte carbone », et plus globalement sur la lutte contre le réchauffement climatique ? Quelles sont les limites de ces politiques publiques, aux niveaux institutionnel, politique, administratif, économique ? Comment les réorienter vers une transformation écologique plus profonde ?

Les villes sont ici entendues au sens de pouvoirs municipaux et métropolitains des grandes agglomérations (la douzaine de villes françaises de plus de 200 000 habitants). Elles reposent sur la hiérarchie parallèle de conseils municipaux, présidés par le maire, et de l'administration municipale, organisée en services et en directions. Les conseils métropolitains sont, eux, constitués des élus délégués par l'ensemble des communes d'une métropole, notamment les maires mais aussi certains conseillers municipaux, avec une présidence et des vice-présidences thématiques. Le personnel territorial métropolitain reprend un découpage similaire à celui de la commune et est en partie mutualisé avec celle-ci.

Les villes disposent de nombreux moyens d'action et d'un large spectre de compétences, constitutives de la « puissance publique ». Mais leurs limites, à la fois pratiques et théoriques, amènent à s'interroger sur leur efficacité voire sur les formes d'« impuissance » du pouvoir.

1. Christine Leconte et Sylvain Grisot, *Réparons la ville ! Propositions pour nos villes et nos territoires*, Apogée, Rennes, 2022, p. 81.

QUELS SONT LES LEVIERS D'ACTION DES VILLES ?

La puissance publique municipale possède de nombreux outils directs, indirects ou de coordination, dans le domaine de l'urbanisme, de la construction et de l'énergie, *via* la maîtrise de ses politiques internes ou bien en exerçant un rôle de coordination et d'orientation générale des acteurs locaux.

La puissance publique municipale possède de nombreux outils directs, indirects ou de coordination, dans le domaine de l'urbanisme, de la construction et de l'énergie, *via* la maîtrise de ses politiques internes ou bien en exerçant un rôle de coordination et d'orientation générale des acteurs locaux. Ces outils sont au cœur de l'action locale sur le climat, qui se fonde sur le constat de l'accélération du changement climatique dans les villes, avec une hausse générale des températures sur les territoires, un renforcement de l'effet îlot de chaleur urbain (ICU), une augmentation du risque de sécheresse, un risque croissant d'événements extrêmes (vents violents, pluies torrentielles...).

Ces leviers d'action sur le climat sont déclinés dans un **Plan climat air énergie territorial*** (PCAET) élaboré au niveau des métropoles.

En matière d'aménagement, notamment de logement, l'outil le plus efficace est le pilotage direct de l'urbanisme dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) par la collectivité locale. Celle-ci rachète alors des zones de développement urbain pour les confier à une société publique locale (SPL), chargée de la conception de l'ensemble des programmes immobiliers et des espaces publics. Elle définit, en lien avec les élus concernés – avec un degré de contrôle inégal –, un cahier des charges pour le choix des promoteurs immobiliers (hauteurs, formes architecturales, niveau de performance énergétique et d'empreinte carbone, typologie des logements, usages de certains bâtiments...). À la fin des travaux et des aménagements, la zone est rétrocédée à la collectivité. La maîtrise foncière de ces ZAC donne un pouvoir direct à la collectivité, *via* la SPL locale, car elle peut y décider complètement des choix de construction, des promoteurs retenus... Cependant, la place de ces ZAC est variable, car leur constitution nécessite d'importants moyens financiers : il faut procéder à l'achat du foncier – en partie revendu aux promoteurs, en partie conservé en maîtrise publique –, prendre en charge la maîtrise d'ouvrage et toute la conception des programmes

LEXIQUE

PCAET : plan climat-air-énergie territorial, outil de planification qui vise à lutter contre le changement

climatique et la pollution de l'air, et à réduire l'empreinte carbone de l'ensemble des activités humaines.

et des espaces publics, avec un urbaniste et un paysagiste, disposer des équipes techniques nécessaires...

Dans le « diffus », c'est-à-dire en dehors des ZAC, l'influence de la collectivité est plus indirecte et passe par la définition d'un cadre général : le **Plan local d'urbanisme*** (PLU) et le **Programme local de l'habitat*** (PLH). Le PLUI – car intercommunal dans les métropoles – définit différents types de zones en lien avec leur destination (logements, bureaux, commerces) et leur localisation (grands boulevards, quartiers neufs, anciens, zones naturelles ou agricoles...). Pour chaque type de zone, une hauteur du bâti et des caractéristiques architecturales sont définies, comme, dans certaines métropoles, la part de la surface au sol à maintenir en pleine terre et à planter (coefficient de végétalisation) ou le nombre de places de parking par logement, l'espace à attribuer à un local à vélos, voire la surface de balcons ou d'espaces mutualisés. Ensuite, le PLH définit les objectifs de construction quantitatifs et qualitatifs, notamment la répartition des types de logements en fixant le pourcentage de logements locatifs sociaux, très sociaux, intermédiaires, en vente en accession sociale ou à prix maîtrisés, en vente libre sur l'ensemble de la métropole, avec des financements et dispositifs spécifiques à chacun, afin de répondre aux besoins de différents types de population.

Les règles de construction sont donc nombreuses, y compris dans le diffus, et leur respect conditionne l'obtention des permis de construire. Néanmoins – en dehors des bâtiments publics –, l'initiative des projets de construction reste largement aux mains des promoteurs, qui achètent les terrains à bâtir ou les bâtiments anciens, et conservent la maîtrise des projets dans le cadre des règles édictées, même s'ils ont intérêt à maintenir une certaine coopération avec la collectivité, pour préserver leurs chances d'intervenir sur les projets en ZAC².

Les collectivités peuvent également aller plus loin et aménager certaines zones en « éco-quartiers », labellisés par le ministère de la Transition écologique, en quatre étapes, de la conception à la réalisation. Il s'agit de minimiser encore davantage l'impact environnemental (gestion des eaux, des déchets, de l'énergie, déplacements doux,

LEXIQUE

PLU(I) : plan local d'urbanisme, communal ou intercommunal. Il regroupe un zonage détaillé du territoire, l'affectation de chaque zone, et les règles de construction pour chacune.

PLH : programme local de l'habitat, document stratégique de programmation qui inclut le parc public et privé, la gestion du parc existant et des constructions nouvelles, et le logement des populations spécifiques.

2. Voir Julie Pollard, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Presses de Sciences Po, Paris, 2018.

biodiversité...), et de favoriser l'inclusion sociale et la concertation. De nouveaux outils, comme urbanprint, permettent d'ailleurs d'évaluer l'empreinte carbone de l'ensemble d'un quartier (et non plus seulement d'un matériau ou d'un bâtiment).

La collectivité locale dispose d'un autre levier d'action important : la maîtrise de ses politiques internes, notamment la construction, la rénovation et la gestion des bâtiments municipaux. Ici, la ville et la métropole sont elles-mêmes maîtres d'ouvrage des projets et propriétaires des bâtiments publics, donc responsables de leurs usage, entretien et réhabilitation. Elles contrôlent directement les choix de matériaux de construction, de formes architecturales, de performance énergétique, ainsi que le rythme des réhabilitations, en particulier pour leur volet thermique – dans un cadre réglementaire et budgétaire contraint. Plus largement, la politique d'achats de la collectivité peut avoir une incidence forte, à travers des politiques de « commande responsable » intégrant des critères environnementaux et sociaux dans les marchés publics.

Tous ces outils peuvent permettre aux collectivités qui en font le choix de minimiser le poids de l'aménagement urbain et de la construction dans le dérèglement climatique, à travers la limitation des surfaces artificialisées et imperméabilisées, la réduction de la place de la voiture, le maintien et le développement de la végétalisation et des arbres plantés en pleine terre (pour éviter les îlots de chaleur urbains, faire baisser les températures au sol, mais aussi augmenter l'évapotranspiration, le stockage de carbone, et assurer la continuité des trames écologiques et aquatiques), l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (isolation, luminosité, ventilation, mode de chauffage, et parfois confort d'été pour éviter la climatisation, production de chaleur ou d'électricité photovoltaïque), le développement de l'utilisation des matériaux biosourcés (bois, paille, chanvre...) et géosourcés (pierre, terre cuite, terre crue...), si possible locaux.

QUEL EST LE POUVOIR RÉEL DES VILLES ? LES LIMITES DE L'ACTION MUNICIPALE

L'usage des leviers d'action dont disposent les municipalités est conditionné par plusieurs éléments : elles agissent dans un cadre national de définition des pouvoirs locaux, qui fixe des limites aux attributions des mairies et des intercommunalités. Par exemple, si les villes peuvent choisir d'aller au-delà des prescriptions légales

de la RT 2020 (réglementation thermique qui s'applique depuis début 2022), pour aller vers des bâtiments passifs et des matériaux biosourcés, elles ne peuvent le faire que si la réglementation technique nationale permet l'usage de ces matériaux (publication des documents techniques unifiés officiels). Le réemploi de matériaux de construction issus de démolitions ou de rénovations pose encore plus de problèmes techniques et réglementaires, car son cadrage juridique est particulièrement délicat et l'évaluation du bilan carbone ne peut être faite que sur mesure.

En outre, l'évolution urbaine de la ville repose largement sur l'initiative privée, et en particulier l'action des promoteurs, et échappe en partie à la collectivité – qui ne fixe qu'un cadre général, en dehors des ZAC. Ainsi, un permis de construire ne peut être refusé s'il remplit les bases des documents d'urbanisme. La collectivité ne peut empêcher un projet qui lui déplairait, à partir du moment où il remplit les conditions minimales, et ne peut pas « obliger » les promoteurs à le modifier ou l'améliorer. Dans le domaine de la mobilité et des transports, les marges de manœuvre du pouvoir local connaissent également des limites, car elles dépendent d'un côté de l'action de l'État (pour les axes nationaux), des liens avec les communes environnantes, et de l'autre, de la dynamique démographique et économique du bassin de vie, des choix d'implantation des entreprises, des habitudes et choix des habitants...

Les configurations politiques influencent aussi les marges de manœuvre de la transformation écologique des villes. Longtemps, les écologistes sont restés en dehors du système de représentation municipale ou y sont entrés de manière très minoritaire, avec des délégations et des latitudes d'action restreintes – la tension entre la volonté de faire leurs preuves, de soutenir des propositions innovantes, et le refus de se « prendre au jeu » politique et de la professionnalisation pouvant aboutir à du découragement³. Ce n'est que depuis les élections municipales de 2014, et surtout de 2020, que des grandes villes sont gouvernées par des Verts (Grenoble, puis Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Poitiers...) ou que les écologistes ont acquis une place importante dans des majorités socialistes (Paris, Nantes, Rennes...). Dans le premier cas, leur latitude d'action politique est importante ; dans le second, elle dépend du rapport de forces électoral, de la négociation de l'accord de second tour du scrutin, des relations dans la majorité, de la pratique politique du maire...

La question des marges de manœuvre budgétaires est, par ailleurs, essentielle pour déterminer la portée de l'action municipale. Les

3. Vanessa Jérôme, *Militer chez les verts*, Presses de Sciences Po, Paris, 2021.

dépenses des collectivités sont largement conditionnées par leurs recettes, elles-mêmes restreintes, du fait de la stagnation des dotations de l'État et de l'encadrement des recettes : taux de la cotisation foncière des entreprises plafonné, taxe d'habitation en voie de suppression, droits de mutation encadrés (la seule latitude concernant la taxe foncière des particuliers). Dans le même temps, la part des dépenses contraintes, notamment des dépenses de personnel, des fluides, des commandes récurrentes, est importante *a fortiori* quand flambent les prix de l'énergie ou des matériaux. La place pour des choix d'investissement ou de nouveaux projets est donc limitée, et suppose un fort volontarisme, une gestion fine des autres dépenses, et d'assumer des taux d'impôts locaux élevés, le recours à l'emprunt...

De plus, la « machine » municipale et métropolitaine – l'ensemble des services et des agents de la collectivité – constitue un système organisé et hiérarchisé, qui a ses propres modes de fonctionnement et conditionne la mise en œuvre des projets. Les procédures de décision doivent suivre un cheminement complexe, au niveau municipal comme métropolitain (lien élu-service, groupes de travail, commissions, conseil municipal, *idem* au niveau intercommunal, avec d'autres élus, les services étant en partie mutualisés) tandis que leur application repose sur la coopération, parfois difficile, entre de nombreux acteurs. La transformation écologique des politiques municipales et métropolitaines suppose donc à la fois de maîtriser ces processus de décision et de mise en œuvre, mais aussi de modifier certains modes de fonctionnement institués.

Les interdépendances entre élus, personnel administratif et sphère économique contraignent également le pouvoir municipal. En effet, les acteurs économiques majeurs du territoire sont perçus comme indispensables à son « développement » : grandes entreprises, promoteurs immobiliers, commerçants, grands clubs sportifs... La nature des relations qui les lient aux groupes politiques traditionnels et aux élus qui les dirigent est très variable. Or les groupes écologistes sont souvent à l'écart, parfois même dans un rapport d'opposition à ces interdépendances politico-économiques – en dehors de liens plus ou moins forts selon les localités, avec des acteurs de l'économie sociale et solidaire et de l'agriculture biologique, eux-mêmes souvent minorisés. Une véritable transformation écologique de la ville suppose donc d'assumer un certain rapport de forces avec les puissances économiques, et de les rallier (parfois *nolens volens*) à ce projet.

La volonté de transformation écologique peut se heurter, enfin, aux résistances d'une partie de la population, attachée par exemple à la

maison individuelle ou à l'usage de la voiture, des attitudes souvent décrites comme un symptôme du « *Not in my backyard* » (Nimby), d'une certaine forme d'individualisme face à des aménagements d'intérêt collectif. Plus profondément, les changements ne peuvent s'opérer qu'avec le consentement, l'adhésion voire la mobilisation d'une large part de la population.

Les changements ne peuvent s'opérer qu'avec le consentement, l'adhésion voire la mobilisation d'une large part de la population.

CONTRADICTIONS ET PERSPECTIVES DE RÉORIENTATION DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN

Le pouvoir de transformation écologique des villes bute aussi sur des difficultés théoriques pour penser une ville sobre, résiliente et partagée. Les politiques d'aménagement écologique volontaristes se heurtent tout d'abord aux contradictions du développement économique local. En effet, depuis une vingtaine d'années déjà, le « développement durable » a progressivement été intégré à la logique des marchés capitalistes en devenant une forme d'« accompagnement » de la croissance destinée à en limiter/compenser les effets environnementaux tout en faisant émerger de nouveaux marchés « verts ». Au niveau local, le référentiel du développement économique est toujours présent comme finalité de l'action publique (y compris dans le cahier des charges, un peu daté, des éco-quartiers). Seules les majorités écologistes se sont d'ailleurs éloignées de cette thématique, sans toutefois que la rupture ne soit toujours explicite, pour aller vers des formulations comme ville durable, ville en transition, résiliente...

La croyance que les problèmes urbains trouveront une issue grâce à la technologie demeure par ailleurs largement prégnante. La thématique de la « *smart city* », en vogue il y a quelques années, postulait ainsi que les problèmes de ressources et de transports pourraient être améliorés voire résolus par une optimisation numérique des flux (énergie, eau, déchets, transports...), par l'exploitation des données publiques et privées et par la création d'applications digitales spécifiques pour les entreprises ou les habitants utilisateurs. Cette perspective méconnaît la dimension structurelle des problèmes – réchauffement, îlots de chaleur, nécessité de réduire les consommations énergétiques, pénurie des ressources, gestion des déchets. Elle repose largement sur une illusion technologique, de l'ordre de la pensée magique.

La transformation écologique des villes nécessite une approche politique qui prenne à bras-le-corps les contradictions de l'aménagement urbain, notamment entre artificialisation et densification.

La transformation écologique des villes nécessite une approche politique qui prenne à bras-le-corps les contradictions de l'aménagement urbain, notamment entre artificialisation et densification. La loi Climat et résilience du 24 août 2021 fixe ainsi un objectif de **zéro artificialisation nette*** (ZAN) en 2050, avec une division par deux des surfaces artificialisées par an d'ici 2030, puis de trois quarts à l'horizon 2040. Or si les acteurs s'accordent souvent sur les objectifs de stopper la transforma-

tion des surfaces agricoles et naturelles en espaces construits ou en routes et aménagements, et d'augmenter la perméabilité des sols pour éviter les inondations, les îlots de chaleur et permettre la restauration de la biodiversité⁴, les moyens pour y parvenir suscitent des tensions. Car cela implique de « construire la ville sur elle-même » et de densifier les espaces déjà urbanisés, pour augmenter la population qui y vit, donc d'accepter de nouvelles constructions, plus de logements collectifs, certaines hauteurs plus élevées...

Alors, dans quelle proportion et à quel rythme ? Jusqu'où peut-on densifier la ville, augmenter la hauteur du bâti, éviter l'étalement et en même temps préserver les espaces végétalisés de pleine terre ? Il ne s'agit pas ici de travailler l'acceptabilité des projets, la pédagogie et la communication, mais bien de réfléchir aux équilibres à préserver, à la gestion des rythmes et des flux, et aux moyens nécessaires à une véritable transformation des pouvoirs, des finances et des imaginaires locaux⁵. Faut-il continuer à construire à tout prix, pour accueillir et espérer (sans succès) entraver la hausse des prix de l'immobilier ? Ne faut-il pas réorienter les efforts vers la qualité de l'habitat et son accessibilité ? Délaisser les objectifs de construction purement quantitatifs intégrant une majorité de ventes à prix libre (faisant la part belle aux promoteurs), pour des objectifs plus ciblés sur le logement social et l'écoconstruction ? Ne faut-il pas limiter et à terme abandonner les grands projets de construction neufs pour s'orienter d'une part vers la réhabilitation-rénovation structurelle et globale de l'existant, d'autre part vers des petits projets adaptés à leur environnement ? Ne faudrait-il pas également, en amont, renverser la logique de métropolisation, d'attractivité, de concentration des activités économiques et des populations dans les grandes villes, qui laisse de nombreux secteurs délaissés – et de nombreux bâtiments inoccupés ? Comment favoriser

4. Nicolas Ledoux, *Réinventer la ville*, dessins Benjamin Adam, Le Cherche Midi, Paris, 2022.

5. Daniel Béhar, Sacha Czertok et Xavier Desjardins, « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », AOC (Analyse, Opinion, Critique), mis en ligne le 5 juillet 2022.

LEXIQUE

ZAN : zéro artificialisation nette, objectif fixé pour 2050, qui demande

aux territoires de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation d'ici 2030.

un équilibre entre les différents types de territoires ? Comment limiter les spécialisations fonctionnelles entre zones économiques, commerciales, de services et d'habitat, et réduire ainsi les déplacements ?

ET MAINTENANT ?

Comment aller vers une ville sobre, résiliente et partagée, mieux adaptée au changement climatique, qui lutte également contre les émissions de gaz à effet de serre ? Cela suppose de limiter et de réduire volontairement l'usage des ressources, foncières, minières, énergétiques, en eau, en matériaux, et les impacts sur l'environnement et la biodiversité, la pollution de l'air, de l'eau, des sols, et le climat. La ville doit également permettre de faire face au dérèglement climatique, en adaptant son aménagement et en développant de nouvelles activités, à impact positif ou faible, et en restreignant la place et l'empreinte des autres secteurs, ainsi que les déplacements. Il s'agit de la rendre accessible à tous, en partageant les efforts, en limitant ou interdisant les usages les plus néfastes, en sollicitant davantage les plus riches, en aidant davantage les plus pauvres, et en répondant d'abord aux besoins primaires de chacun et en favorisant le partage et la convivialité.

Cela suppose de revoir plus profondément les modes d'élaboration des projets politiques métropolitains. Les apports de l'écologie sociale radicale inspirée de Murray Bookchin⁶ peuvent ici être intéressants : reterritorialisation, incorporation complète de la question sociale à l'intérieur même des enjeux environnementaux, intégration des subjectivités individuelles et reconstruction des liens communautaires au projet, articulation des luttes transversales et des alternatives, coopératives et exemplaires, affirmation des communs (gérés collectivement et non nécessairement par l'État), etc.

À LIRE

Christine LÉCONTE et Sylvain GRISOT, *Réparons la ville ! Propositions pour nos villes et nos territoires*, Apogée, Rennes, 2022.

Nicolas LEDOUX, *Réinventer la ville*, dessins de Benjamin Adam, Le Cherche-Midi, Paris, 2022.

Julie POLLARD, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Presses de Sciences Po, Paris, 2018.

6. Floréal Romero, *Agir et maintenant, Penser l'écologie sociale de Murray Bookchin*, Éditions du Commun, Rennes, 2019.