

Xavier Desjardins

Quelques enjeux des politiques d'urbanisme dans les régions à basse densité humaine en période de cherté (durable ?) des prix de l'énergie.

Débat – Réseau Rural Auvergne – Saint-Gervais-sous-Meymont Groupe de travail « Aménagement de l'espace rural et urbanisme durable » - 03 juillet 2008

Le but de l'exposé était de présenter quelques pistes de réflexion quant à la nature des enjeux posés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, par la cherté du coût de l'énergie fossile et de la lutte, jugée prioritaire à l'échelle internationale comme nationale, contre le réchauffement climatique.

L'exposé a cherché à montrer comment les politiques d'aménagement menées depuis une trentaine d'années avaient totalement transformé la géographie du territoire et que cette géographie est aujourd'hui pénalisante en matière de dépenses énergétiques.

L'urbain s'est généralisé. Il n'y a presque plus aucune proportion du territoire national hors de l'emprise ou de l'influence des villes, même s'il est évident que l'influence des villes est supérieure dans les territoires communément appelés périurbains que dans les espaces ruraux que l'on retrouve hors des aires urbaines telles que définies par l'INSEE.

Cette urbanisation généralisée du territoire a plusieurs ressorts :

- l'absence d'offres foncières suffisantes dans les agglomérations centrales a conduit au report d'une partie de la demande résidentielle vers les tissus périurbains et leurs marches rurales ;
- les territoires périurbains et ruraux ont gagné de la population grâce au développement endogène et à leur attractivité propre, mais également grâce à cet apport de population ne trouvant pas de logements dans les villes ;
- la construction d'infrastructures et de réseaux routiers rapides a permis une dilatation des bassins de vie. Le temps moyen de déplacements des ménages augmente peu, même si le nombre de kilomètres parcourus a beaucoup augmenté, grâce à une augmentation rapide des vitesses pratiquées ;
- le faible prix de l'énergie (le prix de l'essence nécessaire pour parcourir un kilomètre en automobile a diminué de 65 % en temps de travail pour un Smicard entre 1973 et 2005) a soutenu ce mouvement.

Ce système territorial produit à la fois de la concentration (des emplois, des services et des commerces) et de la dispersion (de l'habitat).

Le système territorial se grippe aujourd'hui. La hausse du coût de l'énergie met dans la difficulté un certain nombre de ménages installés très loin de leurs lieux d'emplois et rend plus difficile leur accès aux services. Par ailleurs, de nombreux ménages se sont installés à l'intersection de plusieurs zones sous influence urbaine pour bénéficier de l'accès à un large marché de l'emploi et de services, leur relocalisation résidentielle paraît ainsi difficile à imaginer sans un changement de leur programme d'activités.

Quel peut être l'impact du coût de l'énergie sur le système territorial ?

Tout d'abord, notons que les recherches précises sur cette question sont peu nombreuses, la question étant jugée sans intérêt avant que la hausse subite du prix ne la remette sur le devant de la scène. Néanmoins quelques éléments sont à noter :

- une diminution de la mobilité automobile est prévisible en cas de hausse continue. En France comme aux Etats-Unis, les statistiques montrent, depuis 2006, une décreue dans le nombre de kilomètres parcourus ;
- une hausse de l'utilisation des transports collectifs est manifeste là où ils existent (jusqu'à + 10 % de fréquentations dans certains réseaux aux Etats-Unis) ;
- les valeurs foncières des zones résidentielles éloignées de l'emploi et sans connexion à un réseau de transport à proximité, devraient décroître plus fortement (exemple de Denver).

Néanmoins, il y a encore – et surtout - de nombreux éléments inconnus, notamment :

- sur les effets de la hausse du coût sur les stratégies des ménages qui semblent accorder une valeur à leur habitat tellement importante qu'ils ne sont pas prêts à déménager pour amoindrir leur charge de transport. Mais jusqu'à quel prix ? Peut-on s'attendre à des effets de seuil ? Le manque de recul par rapport au phénomène constitue évidemment un frein pour esquisser une ébauche de réponse. De plus, compte tenu de l'inertie des comportements, on peut être perplexe sur la portée d'enquêtes qui chercheraient à tester l'évolution des comportements selon différents scénarii d'évolution du prix de l'énergie.
- la production de biens et de services peut évoluer en lien avec la hausse du coût de l'énergie, les grands centres commerciaux qui drainent une clientèle très large et des aires de chalandise très étendues peuvent perdre une partie de leur clientèle. Certaines activités de production pourraient se relocaliser plus près des lieux de consommation ; on peut également faire l'hypothèse d'un développement encore plus important du recours au NTIC (e-commerce) pour s'affranchir de la contrainte de déplacement.
- certains ménages, les plus pauvres, qui sont installés dans les milieux ruraux ou périurbains mais qui ne travaillent pas, malgré les efforts de développement endogène, à proximité de leur logement, peuvent être soumis à de nombreuses difficultés dans l'accès à l'emploi et aux services en tout genre (commerce, services etc.).

Quelques pistes de solutions pour l'aménagement de demain ont été esquissées:

- intégrer dans les politiques intercommunales, une stratégie d'implantation des équipements qui tiennent compte des distances kilométriques nécessaires à leur accès (et non, un équipement par commune !) ;
- évaluer, en amont des projets, la « dépendance automobile » générée par de nouvelles zones à urbaniser, afin de choisir celles qui sont les plus judicieuses à urbaniser, dans un souci du long terme ;
- reconsidérer des stratégies d'aménagement qui voyaient dans la vitesse et l'amélioration des réseaux routiers LA solution aux problèmes économiques et sociaux (logique de l'offre). Dans certains cas, une certaine lenteur peut être préférable, l'objectif des politiques d'urbanisme étant moins la rapidité des déplacements que l'accessibilité aux ressources territoriales pour tous. La question

énergétique remet au centre du débat non pas un aménagement selon une logique de distance-temps (la fameuse « *France à 20 minutes* ») mais selon une logique de distance kilométrique ...

Le débat avec la salle a permis d'aborder différentes questions :

- une politique d'aménagement ne nécessite-t-elle pas de faire des choix, c'est-à-dire de privilégier le développement démographique sur un certain nombre de communes plutôt que de distribuer des droits à construire à chacune au prorata de leur population actuelle ? Si la question a semblé pertinente, de nombreux intervenants ont souligné que cela nécessiterait une réforme des modalités de financement des budgets communaux. En effet, ils dépendent en grande partie du nombre d'habitants (pour la taxe d'habitation ou la dotation globale de financement), ce qui pousse des élus à souhaiter un développement résidentiel, non désirable sur leur territoire pour d'autres raisons... ;
- L'exposé a insuffisamment insisté sur l'adaptation que les territoires ruraux et périurbains, qui ont une partie plus ou moins importante de personnes « très dépendantes au pétrole » selon leur niveau de développement économique, pouvait proposer. Le développement endogène de ces territoires, pour être réel, est aujourd'hui à affermir¹ ... Les métropoles attirent les emplois sans forcément offrir les capacités d'habitat suffisantes : il faudrait peut-être taxer cette mauvaise gestion territoriale qui fait que certains accueillent des entreprises sans développer l'habitat, de manière à venir en aide aux territoires déficitaires en emploi ...

En conclusion, je retiens de cette journée :

- l'extrême difficulté de la prospective territoriale : si tout le monde partage un certain nombre d'effets immédiats de la hausse récente du coût de l'énergie, il est difficile de savoir si cette crise va être de longue durée (le prix peut baisser aussi vite qu'il a monté). De plus, les évolutions technologiques envisageables pour l'avenir sont insuffisamment connues : les uns s'en remettent aux ingénieurs (vive l'hydrogène ou vive le nucléaire !), les autres au génie du capitalisme pour surmonter ces crises... L'auteur de ces lignes pense que l'action collective et publique doit se saisir du problème et non s'en remettre (totalement) à la main invisible du marché ou des ingénieurs (mais tous ne semblaient pas partager ce point de vue) ;
- l'idée que la hausse du coût de l'énergie – même si elle ne va pas entraîner les mutations dures imaginées par les pétro-pessimistes, ni avoir les effets indolores des pétro-optimistes – est un révélateur d'un certain « mal-développement territorial ». En effet, elle révèle des déséquilibres dans la géographie des emplois. Elle met également en évidence les difficultés spécifiques de territoires ruraux qui subissent une demande croissante de « courtes distances » dans l'accès aux services de la part des habitants, alors que les services s'éloignent (cf. la transformation de la géographie des services

¹ Les chiffres de l'INSEE disponible pour la zone d'emploi de Thiers par exemple, montrent très nettement un allongement des distances domicile-travail : la société de l'automobile a tout transformé ! Voir : http://www.recensement.insee.fr/RP99/rp99/c_affiche.affiche?nivgeo=Z&codgeo=8381&produit=P_ACTA&theme=ALL&typeprod=ALL&lang=FR

publics d'Etat). De plus, les politiques de développement local n'arrivent pas à permettre à tous de « vivre et travailler au pays » ;

- le développement territorial actuel est également le résultat d'un certain nombre de « valeurs ». Notamment, il est apparu au cours des débats que la mobilité apparaît, pour certains, non comme un simple moyen d'accès aux ressources, mais également comme une valeur intrinsèque. Derrière de nombreux échanges, perçait ce débat sur la valeur de la mobilité. Est-ce être en retard d'une guerre de penser que la mobilité n'est pas une valeur (donc ne pas privilégier toujours la vitesse et les politiques d'infrastructure), mais que l'essentiel est dans l'accessibilité aux ressources (donc privilégier une approche territoriale intégrant mobilité et aménagement dans un souci d'accessibilité sociale maximale aux ressources) ? Le débat a été ouvert !

Xavier Desjardins, le jeudi 3 juillet 2008.

Quelques lectures – fraîches ! - pour nourrir ce débat :

WIEL, Marc, *Pour planifier les villes autrement*, L'Harmattan, Editions Villes et entreprises, 2007, 242 p. (Réflexion sur l'aménagement des espaces urbains comme ruraux)

Articles de Vincent Renard et de François Ascher dans le numéro de février 2008 de la revue *Esprit* sur le « gouvernement des villes » (puisqu'ils abordent des questions d'aménagement du territoire non spécifiquement « urbaines »).