

Centre National de la Recherche Scientifique

Programme interdisciplinaire

Développement urbain durable

Directeur : Jean-Pierre Gaudin
Directeur adjoint : Vincent Renard

Appel à propositions 2004

Date limite d'envoi des projets de recherche : 7 mai 2004

Renseignements : Jean-Marc Rennes : 01 40 25 12 64 rennes@iresco.fr

Introduction :

Le développement durable, en s'affirmant comme thème et problème qui appellent une mobilisation scientifique, mais aussi des décisions politiques et des interventions techniques, s'érige en catégorie de pensée et d'action. La notion de « développement durable » énonce un idéal et exprime une volonté : trouver des conciliations entre un objectif de développement raisonné, un objectif environnemental de biodiversité et un objectif de justice et d'équité sociale. Or ces objectifs s'avèrent pour une part conflictuels. De ce fait la notion, apparemment unitaire, demeure polysémique et la question de la cohérence des actions est posée puisque les objectifs poursuivis (logiques économiques, préoccupations sociales et impératifs écologiques) ne sont pas forcément compatibles (exclusion et pauvreté, pollution atmosphérique, traitement des déchets, congestion, dégradation environnementale,...). Il en résulte que selon l'acception retenue et le problème considéré, on peut activer des représentations, susciter des discours et engendrer des mesures réglementaires ou techniques, différents, voire opposés. D'autant que cette catégorie s'applique sur des réalités très différentes au sein d'une même nation et entre pays aux caractères économiques et sociaux contrastés, notamment ceux du Nord et ceux du Sud. Les modalités d'appropriation de cette catégorie et les efforts faits pour l'intégrer dans les processus de production et de gestion de la ville sont donc encore éclatés et mal connus.

Au sein de ce domaine de réflexion, le programme DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE, soutenu conjointement par le CNRS et le Ministère de la Recherche, entend tenir compte des initiatives de recherche déjà lancées par d'autres organismes. Il vise donc à approfondir des complémentarités dans les thèmes et les problématiques, tout en affirmant ses objectifs spécifiques qui sont de s'attacher aux enjeux fondamentaux de connaissance, de favoriser très largement des coopérations multidisciplinaires mais aussi de susciter l'émergence ou le renforcement de nouveaux milieux de travail.

Les options retenues pour l'appel à propositions 2004 consistent par conséquent à afficher volontairement des thèmes peu travaillés actuellement, ainsi qu'à se focaliser sur de nouvelles modalités de recherche coordonnées par « sites ». Cet appel à propositions retient deux perspectives prioritaires. L'une est de privilégier des coopérations d'équipes de recherche portant sur un même site d'analyse (ensemble géographique, institutionnel, ou de projet) interrogeable en termes de développement durable, de manière à favoriser des croisements de regards disciplinaires et des complémentarités d'analyse, impliquant tant les sciences de l'homme et de la société, que les sciences pour l'ingénieur, les sciences de la vie ou les sciences de l'univers. L'autre est de (re)lancer des recherches sur les dimensions économiques et juridiques de la décision urbaine, afin d'en interroger les dimensions de la « durabilité » urbaine.

I - Analyses transversales et multidisciplinaires par « SITES »

Un des deux principaux objectifs de cet appel d'offres est d'interroger la définition et la mise en œuvre de politiques de développement urbain durable à partir de « sites » : ensembles géographiques, institutionnels ou de projet... Cette perspective se justifie d'un triple point de vue. Les sites urbains représentent une échelle et une temporalité historique significatives en termes de développement. Ils sont aussi le cadre possible de l'expression d'une volonté politique et d'arbitrages entre priorités. Ils sont souvent, enfin, des lieux d'enseignement et de recherche qui peuvent favoriser des rapprochements disciplinaires et des coopérations scientifiques croisées. Deux thèmes seront ici privilégiés :

1 - La construction des politiques de développement urbain durable

L'idée du développement durable fait aujourd'hui florès dans les discours et cependant, en France notamment, peu de villes encore, hormis dans l'élaboration d'agendas 21, s'en sont emparée pour recomposer véritablement leurs programmes d'action. Comment donc peut émerger, à l'échelle locale, une conception volontariste liée aux exigences du développement durable ? La question a en réalité plusieurs facettes.

A - L'inscription du développement durable dans les agendas politiques urbains.

Quels sont les relais qui ont permis ou prescrit aux politiques de s'en emparer ? Comment les acteurs (élus, techniciens, *leaders* associatifs,...) des scènes locales se sont-ils appropriés ce thème ? Quel contenu lui donnent-ils ? Comment cette catégorie d'action, élaborée à l'échelle internationale puis nationale, est-elle reprise et traduite dans les différents contextes locaux ? Les acteurs qui portent ce thème sont-ils animés par une adhésion aux principes de la durabilité, ou bien réagissent-ils à une situation locale caractérisée par un problème écologique patent, ou encore déploient-ils une stratégie d'affichage (où le «durable » s'inscrit dans une mobilisation de l'histoire locale) ? Il faudrait mieux comprendre comment ces différentes motivations se combinent en pratique et quels sont les arbitrages ainsi opérés.

B - Les stratégies d'alliance qui se nouent autour du développement urbain durable.

Il est important de mieux comprendre le rôle et le statut du développement durable dans la formation de coalitions de gestion urbaine : l'objectif de la durabilité se situe parfois en amont et impose aux acteurs locaux de tenter de construire un consensus ; parfois il est formulé en aval et fournit des justifications *a posteriori* pour des alliances que la contrainte électorale rend nécessaire. L'aspect souvent protéiforme au premier regard que présentent les politiques publiques se revendiquant du développement durable résulte du fait que le contenu du thème demeure ouvert et multidimensionnel, entraînant une multiplicité d'approches et de compréhension des problèmes soulevés, ce qui empêche qu'un ensemble homogène de solutions soit proposé. D'autant que la pluralité des groupes d'acteurs porteurs d'intérêts entretient des divergences d'interprétation et de hiérarchisation des objectifs. Comment sont perçus et régulés les conflits inhérents au principe même de gouvernance urbaine durable ? Par exemple, il est aisé de remarquer que la volonté de densifier les centres villes afin de lutter contre l'étalement urbain engendre une augmentation des prix fonciers et immobiliers, contribuant ainsi à rejeter la fraction de la population la moins solvable à la périphérie. De même dans un contexte de compétition entre les villes françaises, européennes, mondiales comment développer une politique d'équité sociale, de santé publique ou de préservation environnementale alors que la performance économique prime souvent ?

C - Les conditions d'un volontarisme local

Le fait que de tels conflits d'objectifs existent sans véritablement affecter la crédibilité du thème du développement urbain durable révèle peut-être que la « durabilité » constitue à la fois un impératif majeur de notre époque, un désir de contrôle volontaire et l'expression d'une « puissance publique », face aux dynamiques d'une économie libérale mondialisée. La thématique du développement durable ne connaît-elle pas une actualité d'autant plus forte qu'elle permettrait à de grandes entreprises d'anticiper les contraintes des normativités impliquées par un développement urbain durable (cf principe de précaution) ou à des responsables politiques de réaffirmer la nécessité et la possibilité d'une action publique appuyée sur des connaissances scientifiques ?

2 - Le développement urbain durable : expertises et « observatoires » d'information

A - La demande d'information et ses acteurs.

Certains sites urbains se sont dotés « d'observatoires » destinés au suivi des enjeux de développement durable ou à la mise en œuvre d'une politique correspondante. Ces observatoires, qui développent des démarches de mesures physiques, naturalistes ou sociétales, élaborent des indicateurs qui peuvent être tout à la fois outils de description, supports à la prise de décision, éléments d'évaluation des situations, ainsi que vecteurs de communication. Même si certaines associations mobilisent des contre-expertises, les demandeurs d'informations sont souvent les commanditaires des observatoires officiels. Comment les indicateurs sont-ils utilisés, notamment par leurs commanditaires, quel travail d'argumentation nourrissent-ils et dans quelle stratégie de communication s'insèrent-ils ?

L'observation des processus de mise en place d'observatoire et de construction locale des indicateurs peut être un moyen pour étudier les logiques d'acteurs à l'œuvre sur un site. Les membres de ces organismes d'observation et d'études ont des appartenances disciplinaires, sont porteurs de conceptions de la durabilité et de représentations de l'action qui ne sont pas sans influence sur la construction des indicateurs. La mise en place des observatoires et leur activité soulèvent nombre de questions relatives aux enjeux qui ont motivé leur création, aux présupposés sous-jacents à leur production et aux usages sociaux et politiques de la parole experte qui en émane. La dimension de la durée n'y est pas non plus absente, car la temporalité des outils de connaissance doit être cohérente avec celle visée par le développement durable.

B - La construction intellectuelle des informations et des indicateurs

La thématique du développement durable introduit un nouveau registre de problèmes et un répertoire de solutions envisageables, suggérant ainsi tant une redéfinition des outils de diagnostic que de l'arsenal des mesures disponibles. Les questions soulevées par le développement durable constituent-elles un facteur incitant au renouvellement des domaines explorés, à la constitution de nouvelles sources d'information et à l'innovation technique ? Quels outils de connaissance et quels modes d'appréhension du réel se trouvent stimulés par ce nouveau thème ? Ce dernier semble tout à la fois relever de méthodes quantitatives et modélisatrices, de moyens d'observation de pointe (imagerie satellitaire) et d'approches interprétatives concernant le rapport des sociétés à leur environnement urbain et à leur santé. On pourrait ici interroger la production généralement trop « stato-centrée » ou liée aux découpages administratifs des outils statistiques, ainsi que la circulation internationale de systèmes d'information « standardisés » ou de « bonnes pratiques », certes souvent nécessaires aux comparaisons, mais parfois « importés » sans précaution.

En outre, les études et les observations synthétiques et transversales attendues se confrontent au problème de leur validation (difficulté rencontrée par toute approche pluridisciplinaire) et de leur réception sociale, dans la mesure où l'échelle spatiale pertinente pour produire de la connaissance n'est pas obligatoirement identique à celle présidant à la production d'une décision, même quand celle-ci est éclairée par la connaissance, ni à celle du traitement efficace des problèmes envisagés. Ces différences d'échelles, tant spatiales que temporelles, (temps de l'environnement, temps de la vie politique, temps de l'activité économique,...) constituent souvent un facteur de confusion des finalités poursuivies et de blocage ou de déséquilibres des actions mises en œuvre en faveur du développement urbain durable. Comment l'évaluation intègre-t-elle ces distorsions, dont on voit les conséquences dans des situations de pollutions ou d'inondations ?

C - Expertises et métiers liés à l'évaluation du développement urbain durable

Cette redéfinition du cadre cognitif et praxéologique implique la mobilisation de nouvelles compétences disciplinaires en même temps qu'une réorientation des modes de pensée des praticiens de l'urbain et un recentrage de leurs modes de faire. La thématique du développement durable semble alors susceptible de remettre en cause les compétences techniques éprouvées et de déstabiliser les postures technocratiques antérieures. Ceci entraîne-t-il une réorganisation des services des collectivités locales, agencés jusqu'alors sur la base d'une logique sectorielle, afin de mettre en œuvre l'action transversale sous-tendue par le développement urbain durable ? Sans doute, les observatoires s'inscrivent dans une problématique régulatrice et participent d'un projet politique, mais bien souvent la construction des indicateurs qu'ils effectuent se confronte à la difficulté de ne pas faire une simple juxtaposition de variables économiques, sociales, écologiques ou à ne pas proposer la réutilisation de modèles écologiques. Comment alors, ces observatoires arrivent-ils à élaborer une problématique de développement urbain durable impliquant une intégration systémique des différentes compétences ?

Les bouleversements entraînés, tant par les changements de postulats et de formulation d'objectifs que par l'apprentissage de nouveaux métiers, génèrent-ils de nouvelles pratiques dans la planification, l'aménagement et la construction (portage de projets, compétences de négociation, ou de médiation politique et sociale) ?

Dans les réponses à ce volet de l'appel à propositions, une préférence sera donnée aux projets scientifiques émanant de plusieurs équipes de disciplines différentes, organisées autour d'un laboratoire coordinateur de projet. Les projets éligibles porteront sur un site (ou une comparaison de sites), entendus comme des échelles communales, d'agglomération ou de régions urbaines, jugées pertinentes pour l'analyse des processus de développement urbain durable.

II - Analyses THÉMATIQUES :

Politiques de développement urbain durable : dimensions économiques et juridiques

Deux thèmes sont ici retenus :

1 - Economie de l'aménagement urbain et développement durable

Les formes de l'occupation du sol sont le résultat de processus mettant en jeu une grande diversité d'acteurs publics et privés. Ils se développent également dans un contexte de règles juridiques complexes, enchevêtrées, poursuivant des objectifs multiples. Ces différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés, ont des objectifs économiques : la maximisation du profit ou l'augmentation de la part de marché pour les acteurs privés, l'équilibre des budgets pour les acteurs publics, en particulier les communes, la valorisation du patrimoine pour les propriétaires tant publics que privés.

Un ou plusieurs de ces facteurs peut diverger, voire entrer en contradiction avec les objectifs de développement durable, tels qu'ils sont affirmés dans les lois ou dans l'action publique. On connaît, par exemple, les orientations concernant les formes urbaines "durables", qui consistent à limiter l'expansion urbaine en périphérie pour privilégier la ville dense, le renouvellement urbain, la reconstruction de la ville sur la ville. Cette volonté, exprimée dans plusieurs législations récentes, se confronte à l'ensemble des conditions économiques, financières et fiscales par rapport auxquelles agissent les acteurs (qu'il s'agisse des coûts supplémentaires des opérations de « recyclage » urbain, de règles fiscales ou des modalités de financement du logement), lesquelles peuvent conduire en fait à privilégier le développement périphérique par rapport au renouvellement urbain.

On constate d'ailleurs - et pas seulement en France - la poursuite de l'expansion périphériques des plus grandes villes. L'évolution de l'urbanisation en Grande Bretagne, malgré le rapport Rogers, en est une illustration, de même que celle de la ville de Berlin avec son expansion dans le Land de Brandeburg. Mais le débat récurrent sur les coûts et les avantages des basses densités résidentielles ou des « lotissements denses » manifeste bien la limitation des connaissances actuelles sur le sujet. Une analyse coûts/avantages plus approfondie des diverses formes du développement urbain devrait pouvoir être appliquée à la fois aux opérations importantes, mais aussi au développement urbain "ordinaire" (la tyrannie des petites décisions...). Et la comparaison entre plusieurs pays européens pourrait ici être très enrichissante, au regard de cette démarche qui devient aujourd'hui centrale des « partenariats public-privé », dont les **montages, souvent ponctuels et à court terme**, posent problème en termes de développement urbain durable.

A- Une composante importante est celle des modalités de financement du logement et leurs impacts (soutien au secteur BTP, aide au logement social, politiques redistributives).

Un exemple central a trait aux politiques de mixité. Une démarche consistant à tout vouloir expliquer par les mécanismes économiques n'est cependant pas ici de mise, et on devrait s'interroger sur le succès très relatif des politiques de mixité et analyser la pertinence économique des politiques suivies en la matière (l'application de la règle plancher des 20%, les modalités de financement et d'attribution des HLM, etc.). On a une insuffisante connaissance et compréhension des catégories d'acteurs concernées et de leurs réactions face aux dispositions incitatives mises en place. D'autant que le poids des valeurs foncières face aux politiques de mixité reste mal connu. Il serait également judicieux d'analyser les conséquences sociales et spatiales dans les villes des évolutions successives de l'aide à l'investissement locatif.

B - Des travaux d'économie immobilière pourraient aussi utilement éclairer la compréhension des structurations de l'espace.

Dans un monde urbain de plus en plus soumis aux marchés, il est utile de comprendre comment les variables économiques jouent, qu'il s'agisse du calcul économique effectué par l'investisseur ou du compte à rebours effectué par l'aménageur-promoteur. La rentabilité des différents modes d'utilisation de l'espace introduit une hiérarchie, d'ailleurs assez volatile, dans les usages des sols urbains, qui peut être en contradiction avec une volonté politique à long terme, de développement durable. D'autant que la souplesse actuelle des documents d'urbanisme ne constitue plus un rempart efficace contre la « dictature du court-termisme ». Ici encore, une analyse comparative internationale serait bienvenue.

C - Le mode de financement des équipements d'infrastructure urbaine liés à des opérations d'aménagement constitue, enfin, un champ de recherche trop peu exploré.

Avec des modalités juridiques variées, les participations financières des acteurs économiques dans le cadre des ZAC, PAE, AFU, et autres TLE posent le problème de leur impact sur les formes urbaines et celui du partage du coût des infrastructures entre l'opérateur (et donc, *in fine*, l'acquéreur), la collectivité publique (c'est à dire le contribuable) et le propriétaire qui bénéficie de plus-values résultant de la réalisation des équipements collectifs. L'analyse peut se construire en termes d'efficacité économique mais elle devrait être développée aussi en termes d'équité sociale et d'impact sur les formes bâties, de partage des coûts entre habitants actuels et habitants futurs (y compris en termes de mobilités, facilités d'accès et accessibilités).

2 - Les nouveaux modes de régulation juridiques du développement urbain durable

Du fait de la part croissante prise par la négociation et le contrat, de l'internationalisation des acteurs et également de l'intervention croissante de l'Union Européenne, les régulations juridiques de l'aménagement n'apportent-elles pas moins de garanties au développement urbain durable ? En particulier sur le plan juridique, on note une évolution proche du système anglo-saxon de la « common law », alors que les droits de l'aménagement et du territoire étaient traditionnellement marqués par le droit romain. Le « contrat », sous plusieurs acceptions distinctes, est devenu une référence dans le droit de l'urbanisme, et plusieurs législations récentes s'en remettent à la négociation contractuelle entre les parties pour résoudre nombre de questions qui antérieurement étaient gérées par la voie réglementaire, c'est-à-dire par un acte unilatéral de la puissance publique. La notion de contrat n'est pas nouvelle en droit français, mais le recours de plus en plus fréquent qui en est fait dans l'urbanisme pose une série de questions.

Dans le système de la *common law*, la décision repose classiquement sur le précédent (« case law »), chaque cas nouveau est examiné « on its own merits », et le contrat, loi des parties, organise son propre dispositif de régulation et de sanction des engagements non tenus. Le système construit autour du droit romain, à l'inverse, ne laisse traditionnellement dans le domaine de l'urbanisme opérationnel qu'une part limitée au contrat, définition des obligations réciproques dans le cadre d'une opération qui reste encadrée par des dispositions législatives dûment codifiées. Certes, on peut aussi souligner que les deux démarches tendent aujourd'hui à se rapprocher, avec l'émergence de règles qualitatives en droit français de l'urbanisme - on pense par exemple à la loi Littoral, ou encore à la loi « Solidarité et renouvellement urbain » - qui introduisent des concepts qualitatifs, laissent des marges d'interprétation et donnent davantage de pouvoir à la jurisprudence, et donc au rôle du *précédent* dans l'évolution du droit. L'évolution est également d'importance en droit européen, où les modes de régulation de type « common law » ont pris place, et où l'application des règles de la concurrence entre en conflit avec notre codification juridique traditionnelle. Ces observations suggèrent de privilégier en particulier des orientations de recherche, qui analysent en quoi la démarche contractuelle modifie les équilibres entre développement économique, protection des formes urbaines et équité sociale.

A - Le recours aux contrats dans l'urbanisme opérationnel.

En examinant le contenu et la technique de rédaction des contrats ou les modes de règlement des conflits, on peut chercher à mieux comprendre les influences réciproques des principes du droit français et celles des contrats rédigés dans les systèmes de « common law ». Il importerait de connaître les pratiques en développement dans les grands cabinets internationaux qui exercent leurs activités dans différents contextes juridiques. De même, les contrats d'aménagement, en particulier les conventions publiques d'aménagement, et leur compatibilité avec les règles de concurrence de l'Union Européenne pourraient offrir un champ de recherche important. En quoi ces formes partenariales évolutives laissent-elles encore place au respect de l'intérêt général environnemental et à la préservation du « capital futur » ?

B - L'impact des règles de droit et des prix fonciers et immobiliers

Du point de vue du développement urbain durable, il paraît également important de mieux connaître l'impact de la planification, du zonage et, plus largement, de la réglementation sur la valeur des biens. Là où le principe de base en droit français est celui de la non-indemnisation des servitudes (Art. L 160-5 du Code de l'Urbanisme), le principe inverse est, par exemple, posé en droit « Etats-unien », selon la jurisprudence du « taking » qui considère qu'une réglementation ou qu'une opération urbaine jugées trop agressives, qui font baisser la valeur des biens environnants, doivent donner lieu à indemnisation. La limitation du *taking* mais aussi la souplesse relative dans l'application du principe de non-indemnisation des servitudes en France, ont certes conduit à des rapprochements entre les pratiques. La compensation des pertes de valeur résultant des lois et règlements doit être mise en regard de la question de la récupération (par voie fiscale notamment) des plus-values qui peuvent résulter aussi bien de règles de constructibilité que de la réalisation par les collectivités publiques d'équipements collectifs. Une investigation approfondie (et comparative internationale), incluant la dimension développement durable des techniques juridico-économiques, permettrait de mettre en évidence leur impact sur les modalités du développement urbain, ainsi que leurs conséquences en termes de redistribution sociale et spatiale.