LA VILLE SOBRE, QUELLE RÉALITÉ ?

Entretien avec Charlotte Halpern
Politiste, chercheuse au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po Paris

Projet de ville-forêt en Chine, © stefano boeri architetti.

Charlotte Halpern est docteure en science politique, chercheuse au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, à Paris. Elle travaille sur les transformations de l'action publique et de la gouvernance urbaine, analysées dans une perspective comparée en Europe, en Amérique du Sud et en Asie du Sud Est. Ses recherches et enseignements portent sur les politiques de l'environnement et de la ville durable, la gouvernance des transitions écologiques dans les secteurs de la mobilité et de l'énergie, et les conflits autour de la gestion des infrastructures. Elle est enseignante à Sciences Po, où elle dirige l'Executive master Gouvernance territoriale et développement urbain, ainsi qu'à AgroParisTech. Elle dirige l'Institut pour les transformations environnementales de Sciences Po. Elle a été l'un des membres fondateurs du Centre des Politiques de la Terre (2019-2023), elle co-dirige le Fonds Bruno Latour pour la recherche environnementale et l'axe Politiques environnementales du LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques). Parmi ses publications : *Grenelle de l'environnement*, avec D. Boy, M. Brugidou, P. Lascoumes, Armand Colin, 2012 ; *L'instrumentation de l'action publique*, avec P. Lascoumes et P. Le Galès, Presses de Sciences Po, 2014 ; *Villes sobres*, avec D. Lorrain et C. Chevauché, Presses de Sciences Po, 2018.

Pensée à l'échelle de la ville, la sobriété propose une troisième voie de développement, entre le développement urbain fortement consommateur en ressources naturelles et les solutions ultra locales. Comme le détaille Charlotte Halpern dans cet entretien, la ville sobre recouvre toutefois des réalités et acceptions multiples. Émancipée d'une approche la réduisant aux seuls gestes individuels, la sobriété en ville se décline notamment via des politiques d'optimisation des ressources (eau, énergie) et de gestion des déchets. La structuration d'un agenda de sobriété décliné en politiques publiques implique une pluralité d'acteurs politiques et économiques, et varie fortement selon les modes de gouvernance propres à chaque contexte géographique. Si la grille de lecture Nord / Sud n'est que partiellement pertinente pour penser la ville sobre, certains éléments spécifiques distinguent la sobriété dans le « Sud global », au premier rang desquels la place des travailleurs informels.

À l'heure du défi climatique, la ville fait l'objet de réflexions toujours plus nombreuses : ville verte, durable, compacte, frugale, résiliente, sobre, ou encore ville low-tech ou ville du quart d'heure… Que reflète selon vous cette inflation d'innovations, concepts et récits autour de la ville ?

Charlotte Halpern : Cette profusion de termes et de concepts est intéressante à analyser. Elle témoigne d'une forte volonté d'intégrer, de différentes manières, les enjeux environnementaux aux politiques urbaines.

Cette question n'est pas nouvelle. Il s'agissait déjà d'un enjeu fondamental dans les années 1970-1980, comme l'illustrait alors la mobilisation d'une partie des classes moyennes sur des enjeux liés à leur environnement immédiat tels que la pollution, la protection des espaces verts, le bruit ou la nature en ville. De nombreux chercheurs ont analysé les ressorts socio-culturels de ces mobilisations restées connues sous l'acronyme *NIMBY* (« Not in my backyard »), en soulignant leur caractère militant et le contexte socio-politique spécifique qui facilitait leur apparition.

Aujourd'hui, ces cadres de réflexion illustrent les multiples façons de penser la relation entre ville et environnement. Certains concepts relèvent d'une démarche avant tout politique, ou marketing, que l'on pourrait qualifier de *greenwashing*. À l'inverse, des villes tentent de repenser concrètement leur rapport à l'environnement et à la nature. Plusieurs municipalités comme Lyon, Vienne, Malmö ou Anvers mettent ainsi l'accent sur le rapport à la nature, à l'eau, aux arbres. D'autres villes misent avant tout sur des approches techno-centrées, afin d'atteindre l'horizon d'une ville bas-carbone. Au-delà de la dimension opérationnelle, ces concepts participent aussi d'une volonté plus diffuse de « réenchanter » la ville, qui peut souffrir d'une image dégradée, en étant étroitement associée aux externalités d'un modèle de développement fortement consommateurs de ressources, au réchauffement climatique et à ses conséquences.

Vous avez co-dirigé en 2018 un ouvrage collectif sur les villes sobres[1]. Comment définissez-vous ce terme ?

C.H. : La notion de ville sobre est fédératrice parce qu'ambiguë. Elle s'inscrit au croisement d'un débat sur les modèles de croissance. Elle marque ainsi la volonté d'établir une troisième voie entre l'approche business as usual, celle d'un développement urbain fondé sur une exploitation sans limite des ressources naturelles, via des programmes massifs d'investissements dans des grands systèmes techniques, et les approches décroissantes ou post-croissance, qui remettent en question la notion de développement urbain au profit de solutions décentralisées, miniaturisées voire individualisées à l'échelle des immeubles, îlots et quartiers. Entre ces deux voies, la ville sobre prône un développement urbain faiblement consommateur en ressources naturelles.

En France, la notion de sobriété est surtout associée à la proposition de Pierre Rabhi, pour une agriculture respectueuse de l'environnement et préservant les ressources naturelles[2]. La notion de ville sobre s'inscrit plutôt dans la filiation avec les approches territoriales de la sobriété, fortement inspirée des réflexions en écologie industrielle, menées dans les années 1980 à partir des travaux d'Alfred Chandler aux États-Unis, ou en lien avec des initiatives localisées, par exemple à Kawasaki, au Japon, et ayant fait l'objet d'une large diffusion depuis. Par la suite, des approches plus radicales de la ville sobre se sont développées, ancrées dans une approche holistique du développement urbain, autour, par exemple, de l'imaginaire des biorégions[3].

La notion de ville sobre est fédératrice parce qu'ambiguë

Dans le cadre de mes recherches pour l'ouvrage, et en lien avec mes co-auteurs, je me suis justement intéressée aux motivations et profils des acteurs se saisissant de l'agenda « villes sobres ». Il était frappant de constater qu'il s'agissait principalement d'acteurs économiques ou politiques, œuvrant en faveur d'un développement urbain faiblement consommateur en ressources en eau et énergie, par exemple sous la forme de parcs industriels, ou de villes nouvelles. Les boucles de rétroaction consistant à transformer ou valoriser des déchets pour alimenter des réseaux de chaleurs urbains étaient par exemple mises en avant.

Ainsi, deux éléments déclencheurs sont apparus prédominants dans la construction d'une démarche de sobriété : 1) la volonté de limiter les externalités négatives de la croissance verte et d'en « valoriser » certaines à travers des symbioses déchets/énergie ou eaux usées/énergie ; 2) le souhait de conforter un projet politique d'autonomie au sein du territoire national (comme dans le canton de Genève et la plate-forme aéroportuaire d'Amsterdam-Schiphol), ou d'affirmation de l'indépendance nationale, comme à Singapour. De façon contre-intuitive au premier abord, la dimension environnementale de la ville sobre n'était certes pas absente, mais demeurait relativement marginale et mise au second plan. Le seul cas atypique que l'on avait identifié était Vancouver, où l'écologisme et la mobilisation des acteurs de l'écologie ont joué un rôle clé.

Dans tous les autres cas étudiés, la sobriété se fondait essentiellement sur une recherche d'optimisation de l'efficacité énergétique des bâtiments, de valorisation énergétique des déchets dans le quartier, d'optimisation dans les manières de préserver la ressource en eau... La recherche de solutions dans la manière d'organiser les quartiers, les systèmes techniques urbains, les bâtiments et leurs interactions, se traduit en effet à l'échelle des villes par une effervescence sans précédent dans les techniques de traitement des eaux usées, de stockage et de récupération d'énergie, de production et analyse de données. À Singapour par exemple, le recyclage de l'eau a été poussé à l'extrême au cours des dernières années ; et à Lima, au Pérou, des investissements pour faire de la maintenance ont été réalisés pour tenter de réduire au maximum les pertes de ressources en eau sur le réseau.

Il y a donc toujours une ambiguïté quand on parle de villes sobres. Pour certains, la notion fait écho à des approches post-croissance et décroissantes du développement urbain, à une consommation raisonnée des ressources. D'autres l'associent au contraire à une recherche d'optimisation, voire d'austérité, et peuvent la dénoncer en l'associant au « tournant néolibéral » post-crise financière de 2008. En vertu de cette ambiguïté, une partie des acteurs de l'écologie ont du mal à s'approprier cette notion de ville sobre, et privilégient des terminologies comme « ville bas-carbone », « ville verte » ou « nature en ville ». Cette ambiguïté est redoublée par le défi sémantique que pose la traduction en anglais du terme de sobriété, où la notion renvoie davantage à l'austérité, à la sobriété au sens de limiter sa consommation d'alcool, plutôt qu'à la frugalité.

En France, notamment à partir des travaux de l'association négaWatt, l'accent a longtemps été mis sur la sobriété des usages.La présentation de la sobriété comme l'un des scénarios de réduction des émissions à horizon 2050 de l'ADEME[4] a ensuite contribué à imposer la sobriété comme un mode de développement territorial moins consommateur en ressources naturelles. De plus en plus, la sobriété est appréhendée à l'échelle collective et opérationnelle, structurelle, organisée par des politiques publiques telles que le plan de Sobriété Eau ou la réglementation Zéro Artificialisation Nette.

Certaines villes commencent à décliner la sobriété territoriale, en s'appuyant sur des consultations publiques pour renforcer l'acceptabilité des projets. Dans le grand Annecy, une réflexion de grande ampleur a été menée autour de scénarios sobriété. Ces derniers concernent le logement, le développement urbain et économique, les usages de la vie quotidienne, la mobilité, ou encore les espaces verts.

À Anvers, en Belgique, la sobriété est devenue un véritable mot d'ordre dans le cadre de la réflexion sur l'adaptation (et non pas l'atténuation) au changement climatique, et des politiques publiques sont développées en conséquence. Les projets de réseaux de chaleur à l'échelle de la ville ainsi que le renouvellement de la voirie avec de nouveaux matériaux pour favoriser l'écoulement des eaux de pluie posent toutefois de multiples questions sur l'organisation et les méthodes à adopter. Selon qu'il s'agisse de voies avec beaucoup ou peu de trafic, renouveler les matériaux s'avère plus ou moins simple. Tout cela nécessite un travail coordonné avec l'ensemble des acteurs qui organisent ce réseau, comme les services de maintenance, et ce dans une perspective multi-échelles. Le déploiement de ces politiques soulève en effet des enjeux ultra-techniques ! Il importe de prototyper, mesurer, comprendre et évaluer ce qui est faisable techniquement, d'estimer le prix, de prévoir les modèles de maintenance et les équipements requis, d'organiser les ressources humaines... Cela ne se fait pas du jour au lendemain !

1 Lorrain, D., Halpern, C. & Chevauché, C. (2018). *Villes sobres: Nouveaux modèles de gestion des ressources*. Presses de Sciences Po.

2 Rabhi, P. (2010). *Vers la sobriété heureuse.*

3 Voir notamment l'ouvrage de Sinaï, A. (2023). *Réhabiliter le monde : pour une politique des biorégions*, Seuil Anthropocène.

4 En particulier le scénario « Coopérations territoriales ».

Quelles sont justement pour vous les solutions les plus matures ?

C. H. : Les réseaux de chaleur, de froid et de refroidissement sont particulièrement intéressants. Pour reprendre l'exemple d'Anvers, cas que j'ai particulièrement étudié, la ville s'est appuyée sur l'agence de conseil en développement urbain Arcadis[5] pour les mettre en œuvre. Plusieurs enjeux coexistaient. Tout d'abord, identifier les sites de production d'énergie industrielle sur lesquels s'appuyer, afin d'opérer un raccordement avec les logements. Ensuite, convaincre les copropriétaires d'opérer ces raccordements, et d'adopter des contrats collectifs, ce qui nécessitait aussi de mobiliser les petits commerçants et d'autres acteurs économiques. Enfin, il était nécessaire que la ville et les acteurs publics se mettent d'accord, ce qui a été grandement facilité par le cadre du Plan Climat de la ville d'Anvers.

Le foncier est également un domaine où l'enjeu écologique est de plus en plus pris en compte, notamment dans le cadre de la politique Zéro Artificialisation Nette. Des établissements publics fonciers se saisissent de ces objectifs et repensent le développement foncier dans une logique sobre. Ceci implique en effet de repenser les modèles économiques des activités de développement urbain, de construction et d'aménagement, dès lors que l'on s'inscrit dans un contexte de rareté foncière et que l'on inclut des objectifs ambitieux en termes de dépollution. Ces questionnements impliquent aussi bien les promoteurs que les aménageurs, qu'ils soient publics ou privés ; ils nécessitent un effort de contextualisation accrue, en fonction des degrés de densité, pour éviter que cela ne devienne un facteur d'accroissement des inégalités socio-spatiales, et dans le contexte de crise que traverse actuellement le secteur de l'immobilier. Ces sujets mobilisent beaucoup les étudiants et alumni de l'École urbaine de Sciences Po, je pense par exemple au riche podcast CityZan Vox[6] ou encore au travail de benchmark européen réalisé avec la FNAU[7]. Ces travaux montrent que les solutions technocentrées ne suffisent pas, et l'enjeu consiste aujourd'hui à inscrire la réflexion sur la ville sobre dans un projet de territoire.

Les réseaux de chaleur, de froid et de refroidissement sont particulièrement intéressants (...) Le foncier est également un domaine où l'enjeu écologique est de plus en plus pris en compte, notamment dans le cadre de la politique Zéro Artificialisation Nette

À l'échelle globale, une distinction se dessine-t-elle entre les villes du Nord et du Sud dans la manière de s'approprier cette logique de sobriété ?

C.H. : Rappelons tout d'abord qu'en matière de sobriété – comme dans tous les autres sujets ! –, on peut considérer qu'il y a *des* Nords et *des* Suds. L'appropriation de la sobriété dépend des contextes singuliers de chaque pays, et en la matière il n'y a pas d'homogénéité dans le « Sud global ».

Prenons par exemple la ville de Singapour, qui est considérée comme un modèle de bonnes pratiques en matière de gestion de la ressource en eau. On ne peut comprendre la trajectoire de la ville sans la lier au système politique de cette ville-État, dans lequel l'articulation entre public et privé, le déploiement des politiques publiques, les outils d'intervention, se font sur un mode hiérarchique et technocentré. En l'occurrence, le projet de ville sobre fait partie intégrante de la stratégie d'indépendance nationale, et a donné lieu à la structuration de filières industrielles d'excellence et au développement de technologies de pointe. Dans nombre de pays du Sud, en Inde ou en Afrique du Sud par exemple, l'agenda de sobriété est étroitement lié à la réflexion sur les modèles de développement. Dans certains cas, comme le Brésil depuis la réélection de Lula, la réflexion sur le développement urbain sobre inclut les enjeux réduction des inégalités et une attention accrue à l'inclusion des peuples autochtones.

On retrouve aussi des enjeux plus spécifiques qui impactent fortement les politiques de développement urbain au Sud. C'est le cas de la place de l'informalité, et en particulier des travailleurs informels qui jouent un rôle central dans les services essentiels. L'attention portée à ces acteurs joue un rôle important dans les travaux sur l'économie du recyclage – ce que Rémi de Bercégol[8] appelle le recyclage « d'arrière-cours » dans son travail sur les secteurs des déchets dans les municipalités en Inde – ou les économies du chiffonnage – étudiés par exemple par Côme Salvaire, toujours pour la gestion des déchets à Lagos ou Mexico.

De nombreuses politiques ont ainsi été menées au Chili, au Brésil ou encore au Pérou, pour tenter de régulariser une partie du travail informel. Certaines œuvrent à l'intégration des travailleurs informels, via des formations, une régularisation des revenus en lien avec la formalisation des emplois verts. Ces éléments s'accompagnent d'efforts de structuration et de mise en place des filières de recyclages portés par les acteurs privés, qui n'intègrent pas toujours une réflexion sur le devenir de ces travailleurs. Dans de nombreux contextes géographiques et culturels – au Brésil, en Inde ou encore dans les pays du Maghreb –, la mise en place de politiques de sobriété dans la filière des déchets est ainsi indissociable d'une réflexion sur le devenir des travailleurs informels, via la structuration des filières de recyclage.

Autre élément de distinction, dans les métropoles des pays émergents (Lima, New Delhi ou Windhoek par exemple), les enquêtes confirment le rôle des organisations internationales et des agences d'aide au développement comme vecteurs d'innovation technologique et institutionnelle.

Plus largement, le degré de maîtrise du développement urbain, et les capacités et ressources de gouvernement mobilisées localement, définissent la façon dont la sobriété prend forme à un niveau très opérationnel. À Singapour, le développement urbain est très maîtrisé et se déploie sous la houlette de l'autorité de la Urban Redevelopment Agency. Des technologies high-techs sont mises au service de l'efficacité énergétique des bâtiments, ou du recyclage des eaux usées, dans une logique d'optimisation. À l'inverse, le développement urbain peut s'effectuer de façon horizontale, informelle, comme à Lima, au Pérou, à Manille, aux Philippines, et dans de nombreux autres pays du Sud. Lima ne croît pas beaucoup sur un plan démographique, la ville ne cesse de croître sur un plan spatial. Les acteurs publics doivent donc penser la sobriété en tenant compte du fait que les réseaux sont inadaptés par rapport à la taille de la ville elle-même, soumis à des pressions accrues par la densification dans certains quartiers.

5 https://www.arcadis.com/fr-fr.

6 Fanny Ervera, https://www.cityzan.fr/podcast-cityzan-vox/.

7 Projet collectif de l'École urbaine de Sciences Po, https://www.sciencespo.fr/ecole-urbaine/sites/sciencespo.fr.ecole-urbaine/files/FNAU%202023%20synth%C3%A8se.pdf.

8 Voir les recherches de Rémi de Bercégol : https://www.prodig.cnrs.fr/remi-de-bercegol/.

Laure Criqui[9] ou encore Jérémy Robert[10] ont ainsi montré qu'il y a des enjeux d'accessibilité à l'eau potable, à des logements décents. La question de la sobriété et de l'exploitation des ressources naturelles se pose donc complètement différemment selon la nature et le rythme du développement urbain, mais aussi et surtout, les capacités politiques à piloter et mettre en œuvre un agenda de sobriété urbaine à un niveau opérationnel également. Ceci constitue, me semble-t-il, un défi majeur pour les Suds.

Quels sont justement les grands défis de la ville sobre pour les années à venir ?

C. H. : J'en citerais trois, parmi d'autres.

Tout d'abord, s'il est possible de « fabriquer » une ville sobre en créant de nouveaux quartiers, il apparait beaucoup plus complexe de le faire dans l'ancien (qu'il s'agisse des réseaux d'eau, du bâti, du foncier), en France comme ailleurs. Bien que cette perspective soit accessible sur le plan technique, de multiples questions pratiques se posent : comment financer ces travaux ? Les déployer à grande échelle ? Raccorder 50% des bâtiments d'une ville à un réseau de chaleur ? Faire évoluer les contrats, les redéfinir, répartir les coûts ? Mettre en place des mesures incitatives ? etc. En un mot, reconvertir l'existant est éminemment plus complexe que bâtir à partir de zéro.

Le deuxième enjeu en matière de sobriété est celui de la gouvernance, indispensable au passage à l'échelle. Pendant trop longtemps, on a insisté sur la responsabilité individuelle, les petits gestes, ou alors exclusivement sur des approches « tech », en pensant par exemple qu'il suffisait d'équiper les logements avec des technologies intelligentes pour garantir la sobriété. La gouvernance est en réalité la clé du passage à l'échelle – ce qui implique que les acteurs publics s'emparent de ces sujets, via la mise en œuvre de politiques publiques dédiées. C'est seulement cette approche qui permettra de penser la répartition des coûts entre différents territoires, et d'impliquer l'ensemble de la population. Il est essentiel que cela devienne une priorité politique à l'échelle du territoire tout entier. C'est ce que des métropoles comme le Grand Annecy ou Grenoble essaient de mettre en avant, ce que Dunkerque fait depuis longtemps, ou encore ce que Lyon commence à faire.

Bien sûr, le financement de ces politiques est un défi majeur. En France, de nombreux financements soutiennent la mise en œuvre de la sobriété dans les nouveaux quartiers et nouveaux marchés à développer. En revanche, les quartiers périphériques, l'ancien très dégradé, ou encore certaines friches industrielles, sont laissées pour compte et nécessiteraient davantage d'investissements publics. De fait, nous n'avons pas encore trouvé de modèle économique permettant de soutenir le passage à l'échelle des politiques de sobriété. Le rôle des investissements publics, de la fiscalité, des incitations, est indispensable : on ne peut compter uniquement sur la responsabilité individuelle et les acteurs de marché, notamment pour impulser un agenda transformateur et l'arrimer à des objectifs ambitieux de justice sociale.

Un troisième défi concerne la question des Suds : l'agenda de justice sociale et de développement urbain respectueux des limites planétaires ne peut se limiter uniquement aux grandes villes du Nord de l'Europe, il doit s'inscrire dans une vision globale, tenir compte des inégalités environnementales et des impacts régionaux de l'action climatique, récemment pointés dans les travaux du GIEC. Pour l'heure, comme nous l'avons analysé dans notre ouvrage, les politiques urbaines de sobriété naissent de relations entre les acteurs publics, l'État et ses agences, aux côtés de quelques groupes privés, et parfois de la société civile organisée. Elles se structurent autour de grands projets d'infrastructures et d'aménagements. Mais ces projets n'apportent pas de réponse aux enjeux de lutte contre la pauvreté, de déploiement des objectifs de développement durable… qui nécessitent de dépasser l'échelle de la ville, pour repenser plus largement les politiques de développement, et ce dans une perspective multiscalaire incluant nécessairement une réflexion au niveau des États. C'est un défi de taille.

Bosco Verticale, Forêt verticale à Milan dans le quartier de porta nuova.

Pour aller plus loin

- Charlotte Halpern, « Villes sobres : une 3ème voie entre « *business as usual* » et décroissance ? », 25 octobre 2018, article disponible sur le site de Sciences Po : https://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/villes-sobres-une-3eme-voie-entre-business-as-usual-et-decroissance/.
- Dossier documentaire « Villes sobres », coordonné avec Eva Bossuyt, Bibliothèque de Sciences Po (à paraître fin 2024) : https://dossiers-bibliotheque.sciencespo.fr/.
- « Territoires du futur : un nouvel imaginaire pour nos villes de demain », épisode du podcast « De cause à effets, le magazine de l'environnement », diffusé le 28 mai 2024 sur France Culture avec Charlotte Halpern et Agnès Sinaï (https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/de-cause-a-effets-le-magazine-de-l-environnement/territoires-du-futur-un-nouvel-imaginaire-pour-nos-villes-de-demain-9939200).

9 https://www.coordinationsud.org/prestataire/laure-criqui/.

10 https://cv.hal.science/jeremy-robert.