

Ville et visions du futur

Dans le cadre de ses réflexions prospectives, l'ADEUS a demandé à M. Pierre RADANNE, expert en politiques énergétiques face aux changements climatiques, d'alimenter les réflexions de son programme de travail par une mise en perspective de l'évolution du contexte climatique et de ses enjeux.

Le changement climatique est une question planétaire, qui se traduit par des engagements européens et des engagements nationaux de diviser par 4 nos émissions de CO₂. Il s'agit d'un véritable impératif car les changements climatiques s'affirment et amplifient les phénomènes à l'œuvre : biodiversité menacée, amplification des inondations, canicules, équité sociale pour l'accès aux déplacements, aux services...

La préservation et l'optimisation de nos ressources doivent maintenant faire partie des interrogations et des actions de notre société aux différents échelons des décideurs locaux, régionaux et nationaux, des acteurs communautaires et de la population. Cette attention sérieuse à notre empreinte écologique n'est pas simple car elle bouscule nos habitudes depuis des siècles mais cette réalité est essentielle pour s'engager dans la voie d'une qualité de vie «durable».



1 - Le processus de structuration des villes

Ce nouveau siècle présente deux caractéristiques essentielles :

- Il sera essentiellement urbain, car la ville est le creuset de la création d'activités et de liens sociaux et culturels,
- Il marque un changement majeur de trajectoire avec des transformations planétaires aussi diversifiées que déterminantes comme la mondialisation de l'économie et la confrontation à des limites concernant l'énergie et l'environnement.

Ces transformations vont induire des évolutions majeures au plan de la gouvernance.

Une expansion peu coordonnée

Le rythme de croissance économique très soutenu du dernier siècle a induit des transformations contrastées de la ville :

- L'ampleur des transformations économiques et le développement des activités ont davantage transformé la ville durant ce siècle qu'au cours des précédents. Les transformations actuelles se caractérisent ainsi tout autant par une métropolisation que par une mondialisation de l'économie.
- La grande métropole s'est massivement développée et étendue en dehors de son périmètre historique, car elle s'est affirmée comme pôle de développement des activités économiques et des innovations. Dès lors, la ville attire, elle est le carrefour des opportunités économiques et culturelles, elle favorise les rencontres en étant au centre des grands réseaux de communication. Elle est aussi le nœud où se prennent les décisions.

- Mais l'effort de structuration de la ville a été irrégulier dans le temps, avec une alternance entre des phases de planification structurant l'espace et des phases de développement, essentiellement animées par les acteurs économiques fixant leurs besoins en fonction du marché.

En fait, cette oscillation entre des phases d'intervention publique et de fonctionnement du marché a découlé d'un constat implicite simple : la croissance économique s'est avérée si soutenue au XX^e siècle qu'elle était sensée générer suffisamment de richesses pour résoudre les dysfonctionnements de l'économie et de l'espace urbain. En tous cas dans les grands pays industrialisés. C'est ce qui a légitimé un mouvement de dérégulation.

Mais les taux de croissance économiques connus depuis quarante ans se situant en dessous du seuil qui assure le plein emploi (entre 2 % et 2,5 % par an), trois types de conséquences sociales sont à constater : un fort taux de chômage, une précarité continue ou discontinue qui frappe près de 15 % de la population et des quartiers dont le statut se dégrade et qui voient certaines activités les fuir. Il faut donc constater que les inégalités sociales se doublent de plus en plus d'inégalités territoriales.

Par ailleurs, comme les innovations technologiques bouleversaient régulièrement la donne, comme les sources de richesse se transformaient, comme l'avenir devenait difficile à cerner, le dernier tiers de siècle a été marqué par un recul de la prospective et de la planification. L'une et l'autre ont été refoulées dans un rôle indicatif, avec des traductions politiques faibles. Si en France la décentralisation a renforcé les compétences territoriales, ce fut sans les articuler entre elles, ce qui a encore accru le phénomène et s'est traduit entre autres par un étalement urbain.

Les grandes évolutions qui ont participé au spectaculaire développement urbain

Ce développement urbain s'est effectué sous 4 dynamiques fortes :

> Une considérable croissance démographique

Entre 1800 à 2050, la population terrestre aura été multipliée par 10. Selon les tendances actuelles de réduction progressive du taux de natalité dans tous les continents, la population humaine devrait se stabiliser à un peu plus de 9 milliards d'habitants. Mais cette fin de la croissance démographique humaine ne se traduira pas pendant le XXI^e siècle par un ralentissement de la croissance urbaine. Celle-ci n'a jamais été aussi vive et elle perdurera, alimentée par l'exode rural et les déplacements de populations.

Le XXI^e siècle sera donc celui des mégalo-pôles, avec des difficultés majeures de maîtrise et de gouvernance dans les pays en développement. La ville y croît beaucoup plus vite qu'elle ne s'y structure. Ces déséquilibres menacent la ville, dans sa stabilité même, avec une hiérarchisation excessive des quartiers et les montées d'insécurité et de violence.

La situation européenne est moins grave, puisque l'Europe est déjà engagée dans un déficit démographique, mais qu'elle connaît une croissance des grandes métropoles plus structurée.

En outre, un autre mouvement puissant dont on peine à comprendre les effets est le relâchement de structures familiales quasiment inchangées depuis des millénaires. Le tissu social devient ainsi plus instable, plus évolutif : des relations se nouent plus facilement tandis que des situations de solitudes et de détresse peuvent cohabiter sur un même territoire.

Autre spécificité complémentaire, le vieillissement de la population transformera profondément la demande de services urbains. Néanmoins, la ville européenne voit une hiérarchisation entre les quartiers se creuser davantage avec la constitution de poches de pauvreté et d'exclusion qui entrent dans une spirale d'abandon.

> L'accès aux ressources et à l'énergie

La structuration de la ville a pu se faire avec une mise à disposition de ressources considérables de matériaux, de minerais et d'énergie. La ville a ainsi eu au XX^e siècle plus que jamais auparavant les ressources de son développement. Mais cette croissance de l'utilisation des ressources a été elle





aussi très inégale selon les pays et elle n'a pas pu partout compenser la poussée démographique.

> Le développement d'un secteur tertiaire à l'instinct grégaire

Le secteur tertiaire n'est a priori dépendant d'aucun facteur physique de production à la différence de l'agriculture et des industries lourdes. Pourtant, le secteur tertiaire a fait preuve d'une tendance à la concentration des emplois inédite dans l'histoire. La raison : ces activités se vivent comme fragiles car non fondés sur des actifs matériels. Elles tendent donc à se concentrer dans les grandes métropoles pour être à l'affût des opportunités, bénéficier des centres de recherche et de formation et se situer à proximité des lieux de pouvoir politique, économique et financier.

La métropole tend ensuite à se constituer comme hub relié aux autres grandes métropoles et avec des territoires satellites autour d'elle. C'est là une tendance qui tend maintenant à s'amplifier.

> La structuration de transports collectifs permettant des débits croissants

L'atout essentiel de la ville, c'est la facilité de déplacement des personnes et de distribution des marchandises qu'elle permet. Avec l'utilisation des carburants pétroliers à des coûts tendanciellement décroissants pendant tout le XX^e siècle, les transports ont permis le développement de la ville à des coûts pareillement décroissants, une vitesse accrue et une portée inédite. La ville est ainsi à la fois définie par la proximité des relations directes et un large accès à des matières premières, des produits et des services en provenance du monde entier. Ce développement des transports s'est traduit par une hiérarchisation accentuée entre les centres villes et leur périphérie, entre les grandes métropoles et des territoires satellites.

> Le développement des services urbains et l'attractivité des villes

Cette hiérarchisation s'est effectuée avec une diversification croissante des fonctions urbaines où jouent des rôles déterminants les commerces, la formation, la recherche, les services aux entreprises, l'accès au transport aérien, l'accès à la finance, aux médias et aux sphères de pouvoir, aux loisirs et aux événements culturels. C'est ce foisonnement, cette richesse de fonction qui définit avant tout l'attractivité d'une agglomération. Il est créateur de valeur notamment au plan foncier.

Evidemment, les discours politiques s'appuient fortement sur la notion d'attractivité. Mais derrière cette notion, on retrouve des définitions très différentes, ce qui renvoie à la question suivante des visions du futur. Ainsi, pour certains, l'attractivité résulte d'abord de l'intégration comme pôle majeur dans l'économie mondiale. Pour d'autres, il s'agira de rechercher la meilleure qualité de vie et de cohésion sociale.

En plus de la gestion de ses équilibres internes, la ville doit ainsi se positionner dans une relation davantage concurrentielle avec les autres villes.

> Une extrême mobilité qui gagne dans tous les domaines

Et maintenant de nouvelles poussées d'innovation viennent s'ajouter aux tendances précédentes. Un fort progrès technologique touche la diffusion de l'information avec l'informatique, la téléphonie mobile, le traitement de l'image, la télédétection, internet... qui sont venus s'ajouter à la mobilité physique par les motorisations permises par les carburants pétroliers et l'électricité.

Les nouveaux modes de vie s'appuient sur ces possibilités de mobilité avec des changements de plus en plus recherchés de mode de vie, d'emplois, d'habitat, de lieu de vie, sinon de pays. L'attrait de la diversité culturelle, l'aspiration au voyage induisent pour la ville de nouveaux défis. Les vies se veulent à la fois plus longues, plus intenses et plus diverses dans leurs expériences. L'attente essentielle des personnes consiste aujourd'hui en une recherche de densité d'expériences vécues, ce qui implique accès et vitesse.

On a trop vite tiré comme conséquence que ce « néo-nomadisme » se traduirait par un détachement des territoires, une perte d'identité géographique. On verra plus loin que ces deux tendances à la mondialisation de l'économie et des questions écologiques et du néo-nomadisme nécessitent au contraire en contrepois un renforcement du lien territorial.

> Le vertige de la transparence

Ces évolutions prennent aussi la forme d'une plus grande transparence de l'ensemble de la société. Chacun par médias interposé voit la vie des autres, s'y projette, l'évalue, s'y compare, mais aussi s'en différencie, s'y oppose. Cette transparence est présentée comme une avancée démocratique parce qu'elle décloisonne, mais elle met aussi à nu les inégalités et est source de fragilisation psychologique et de fortes tensions sociales. Le vécu des populations pauvres et confrontées à une grande précarité est rendu plus difficile par le décalage que cette transparence leur rappelle sans cesse

> La concurrence économique entre les territoires au plan international

La mondialisation de l'économie et des échanges met en concurrence les territoires les uns vis-à-vis des autres. Les activités économiques sont moins liées aux ressources locales notamment en matières premières et sont aussi plus instables et moins pérennes. La ville perd partiellement la maîtrise de son tissu économique. Elle doit, pour y parer, développer les activités de formation, de recherche et d'innovation.

Les processus qui précèdent se traduisent, malgré les difficultés qu'ils portent, par un rayonnement accru de la ville. Davantage d'opportunités, d'expériences à vivre, mais aussi davantage d'insécurité sociale : tel est le contexte qui interroge de plus en plus la démocratie de proximité.

Les spécificités de Strasbourg et de la zone rhénane

La Communauté Urbaine de Strasbourg se singularise dans l'ensemble géographique qui l'environne :

- Elle est structurée selon un modèle concentrique, assez habituel en France où une ville centre et son agglomération draine un vaste territoire rural dans son entourage ;
- La zone urbaine sud Alsace (Colmar, Mulhouse et plus loin Bâle, Montbéliard, Sochaux et Belfort) constituent une « grappe » urbaine de modèle typiquement rhénan ; il en est de même des territoires de la vallée du Rhin côté allemand.

L'agglomération de Strasbourg a déjà une longue expérience des différents outils de planification urbaine avec notamment la réalisation du SCOTRES, du PLU, du PADD, du PDU et maintenant l'engagement de son Plan Climat Energie Territorial. Comme dans toutes les agglomérations, la question se pose de la mise en cohérence de ces textes élaborés à des moments différents, des périmètres territoriaux variables, des processus de co-construction inégaux et débouchant sur des problématiques différentes. Cette complexité ne facilite ni la vision du futur du territoire, ni la qualité des processus démocratiques. Il n'y a pas d'autre issue pour la circonstance que procéder à des révisions consécutives de ces textes en fonction de leurs échéances de renouvellement.

Il faut aussi noter en la matière de fortes différences de culture de planification entre la France et l'Allemagne. Les processus outre-Rhin sont davantage ascendants et accordent aux collectivités territoriales une capacité bien plus grande à produire du droit et donc à s'engager dans l'innovation (cf. Freiburg in Brisgau).

2 - Les spécificités du XXI^e siècle

Les nouveaux facteurs qui changent la donne

L'humanité dans son ensemble est à présent confrontée à un profond changement de trajectoire qui marque une discontinuité vis-à-vis des deux siècles précédents : la confrontation à des limites. Deux grands mouvements viennent profondément transformer l'expansion de la société industrielle des deux derniers siècles :

> Le changement climatique et la gestion de l'environnement

L'humanité ne peut plus considérer comme secondaire son impact sur la planète. Les transformations qu'elle induit ont été progressivement mieux comprises dans le dernier tiers de siècle : d'abord les pollutions les plus visibles, celles qui ont des effets directs sur la santé, puis celles qui ont des effets plus lourds et moins visibles sur l'environnement global. Ces manifestations les plus graves sont le changement climatique et l'érosion de la biodiversité. On connaît maintenant l'exigence quantitative à satisfaire et le compte à rebours : une division par quatre des émissions de gaz à effet de serre pour la France pour le milieu du siècle (ce qui s'inscrit dans l'objectif global d'une division par deux à atteindre au plan planétaire). Toutes deux marquent une limite que devra dorénavant scrupuleusement respecter l'humanité.

D'abord, le climat étant un ensemble unique, indivisible, le climat d'un pays ne dépend pas seulement des comportements de ses habitants, fussent-ils vertueux. Le climat s'avère la première question planétaire qui soit réellement à solidarité obligatoire. Cela va totalement transformer la gouvernance mondiale dans ce siècle. Le douloureux épilogue de la conférence de Copenhague en est le point de départ.

Ensuite, la moitié des émissions de gaz à effet de serre dans un pays comme la France provient des activités de ses habitants dans leur vie privée : le chauffage domestique, les déplacements notamment en voiture, les pratiques alimentaires et les divers actes de consommation. Cela signifie que la question du changement climatique ne pourra pas être résolue sans aller chercher l'adhésion de chacune des personnes. Elle va exiger un énorme progrès d'éducation, de formation continue et surtout de fonctionnement démocratique.

Dès lors, la question climat s'avère la première question politique totale qui nécessite une implication qui va du niveau de la personne à celui de la gouvernance planétaire.

Moins visible, moins reliée avec l'économie, l'érosion accélérée de la biodiversité constitue un processus aussi grave que le changement climatique, tout aussi planétaire et probablement plus irréversible encore.

> Les limites concernant les ressources

Parallèlement, la consommation croissante de ressources rares par une humanité en forte expansion rencontre d'autres limites. Le verdict est simple : une planète aux ressources physiquement, inévitablement limitées ne peut pas supporter une croissance exponentielle des prélèvements de ressources avec un accès équitable pour tous et que ce soit durable dans le temps. Cette prise de conscience est encore partielle et les situations varient fortement d'une matière première à l'autre. Les ressources des différentes matières premières sont mal connues et les diagnostics varient quant à l'horizon de temps de retour à la rareté, au renchérissement des coûts d'accès et aux besoins futurs de l'humanité. Pour de nombreuses ressources, à commencer par le pétrole, le milieu de ce siècle sera critique.

> La fonction transport passe du rôle de variable d'ajustement à celle de domaine le plus sous contrainte

Dès lors, le secteur des transports est pris en tenaille entre d'un côté une dépendance du pétrole à 98 % et une contribution croissante aux émissions de gaz à effet de serre. Cette double contrainte va induire inévitablement une hausse tendancielle au XXI^e des coûts de transport. Il va s'agir là d'un facteur de rationalité qui sera l'un des déterminants les plus puissants des politiques urbaines.

La confrontation aux limites constitue une nouvelle mutation pour l'humanité. Elle devra vivre des siècles durant, sur des ressources finies, qu'elle devra épargner et recycler. Elle devra convertir son économie essentiellement sur la base des ressources biologiques et d'énergies renouvelables.

La question qui est ensuite posée est celle du futur du développement. La perspective de la confrontation à des limites bouleverse la perception du futur. Une question historique majeure se pose ainsi : Y a-t-il dans ces conditions une expansion encore possible pour l'humanité, ou sommes nous confrontés à une sorte de fin de l'histoire ?

Une nouvelle vision du monde

> Un imaginaire de déclin

Les multiples confrontations aux limites de la planète, ressources, énergie, émissions de gaz à effet de serre, l'érosion de la biodiversité suscitent une montée d'inquiétude qui intervient simultanément, sur un plan historique, avec la mondialisation de l'économie et la perte de maîtrise politique par les Etats des instruments d'intervention publique classiques. Tout cela induit un imaginaire de crainte quant au futur, d'obsession de la sécurité et de la violence et de perspective brouillée à long terme.

> La valeur du XXI^e siècle

Des constats qui précèdent, il découle que la valeur principale de ce siècle au plan de la morale personnelle, de la performance technologique et de l'efficacité économique et financière sera à l'évidence l'optimisation des ressources. Faire que de chaque grain de matière, chaque unité d'énergie, chaque production biologique de la planète ont tire le meilleur usage possible. C'est la nouvelle définition du progrès. Ce sera la condition de la stabilité sociale et assurément de la paix dans le monde. La réponse à ce défi ne pourra se trouver dans la seule technologie, il faudra aussi optimiser l'organisation des activités à travers l'aménagement du territoire et l'urbanisme, mais également en appeler à une forte amélioration des comportements individuels. La mobilisation de ces trois niveaux d'action est incontournable au vu des obligations de division par 4 des émissions d'ici 2050. Cette valeur est à rebours de celle commune aux XIX^e et XX^e siècles, tournés vers le progrès des sciences et le développement des forces productives sans prévoir à cela de limites.

> Une humanité mariée à sa planète

Ce qui précède peut être dit d'une façon plus chaleureuse.

L'humanité est dorénavant mariée à sa planète. Chacun peut constater qu'il n'y en a pas d'autre de rechange dans ce coin de la galaxie. Pour des siècles et probablement des millénaires l'humanité va devoir trouver un équilibre entre elle et sa planète. Il s'avère donc indispensable de la bichonner. Il faudra assurer le développement de tous sur un stock fini de ressources et régénérer la qualité de l'environnement. Telle est la vision nouvelle du monde. Les livres d'histoire marqueront probablement comme date de cette nouvelle période civilisationnelle le protocole de Kyoto de 1997, dans la mesure où il a marqué le premier rationnement volontaire de l'histoire de l'humanité.

> L'infini dans un monde fini

Ces constats pourtant impératifs ne doivent pas conduire à une vision dépressive du futur. Si nos modes de consommation futurs vont connaître une décroissance des flux de matières et d'énergie, cela ne signifie pas pour autant récession économique.

En effet, il existe « un infini dans un monde fini », au sens de confronté à une limitation impérative. Car chacun d'entre nous avec son téléphone portable et son accès internet aura la faculté dans sa vie à avoir accès à plus de personnes, de connaissance et d'expression culturelle que



toutes les générations qui l'ont précédé. Un nouvel horizon s'ouvre. La communication, la culture, l'accès aux autres constituent la nouvelle voie de développement, le nouveau champ d'expansion de l'aventure humaine. Il s'agit là d'une transformation qui va complètement transformer l'humanité.

De ce point de vue, l'idée de décroissance fait un constat sur le monde qui meurt, mais ne comprend pas l'expansion spécifique au monde qui naît. Celui, espérons le, marque l'entrée de l'humanité dans une civilisation essentiellement relationnelle.

3 - Les politiques et la nécessité de penser à long terme

La prise en compte de la limitation des ressources et de la capacité de l'environnement à supporter la pression exercée par les activités humaines tout comme la mondialisation de l'économie impose de réinscrire les politiques publiques et territoriales dans une vision de long terme.

La gestion optimale des ressources et la réduction de la pression sur l'environnement passera donc de nouveau par une forme de planification. Il faudra néanmoins penser cette planification dans des termes qui se renouvellent par rapport aux méthodes passées.

Cette question de la relation des politiques au long terme peut du reste être posée de deux façons :

- Celle de la capacité des acteurs politiques à inscrire leur rôle avec ces préoccupations de long terme.
- Celle de la nature des actions politiques elles-mêmes et de leur articulation et leur programmation dans le temps.

Le rôle central des collectivités territoriales

> L'importance du territorial dans le contexte de mondialisation de l'économie

La mondialisation de l'économie rend nécessaire un contreponds à la mise en concurrence entre les territoires. Ce contreponds ne peut être assuré que par la solidarité au sein des territoires.

Tels sont les nouveaux défis qui s'adressent à la ville et à toute notre civilisation.

> La ville champ privilégié de cette optimisation

De la vision du monde qui précède, il résulte que la ville doit prendre en charge cette valeur centrale de l'optimisation des ressources.

Une inversion est en passant importante à analyser :

- Dans les années 70, la vision écologique valorise les territoires ruraux proches de la nature et la ville « à taille humaine ».
- Aujourd'hui, l'optimisation de l'utilisation des ressources, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la capacité des grandes métropoles à attirer les activités économiques et culturelles, tout cela se traduit par une réhabilitation de la ville.

Mais il faut être attentif à ne pas se focaliser sur une vision de la ville qui soit trop empreinte ni d'approche morphologique et cartographique, ni d'approche technique pour comprendre la ville comme un système complexe.

Les conditions de la gestion collective de la planète

> L'économie de marché et la confrontation aux limites

Dès lors, une question politique se pose qui est de savoir si une optimisation de la gestion des ressources est possible au niveau planétaire dans une économie de marché. L'économie de marché trouve son dynamisme dans la flexibilité et l'ajustement des agents économiques entre eux. Mais cela ne lui permet pas de prendre en compte directement des objectifs d'intérêt général. De plus, l'économie de marché peut-elle être capable de prendre en compte des objectifs planétaires alors que les transactions économiques sont individualisées et immédiates sans s'inscrire dans un schéma à long terme ? Les deux questions sont centrales car, dans le principe, personne n'est hostile à la planification mais la preuve est à apporter que celle-ci peut opérer avec efficacité dans un monde de concurrence accrue au niveau des entreprises comme au niveau des territoires.

> Les nouveaux instruments économiques sur le modèle de ceux du protocole de Kyoto

Cette question a connu une première approche avec les mécanismes de Kyoto. Il s'agit de l'articulation entre une planification descendante impérative et quantitative assurée par le politique et sa prise en compte à travers les prix dans les activités économiques du marché.

Le processus fonctionne en deux temps :

- Les contraintes quantitatives évaluées sur base scientifique font l'objet d'une négociation politique et d'un partage entre pays et activités des obligations de continger les consommations de ressources et les émissions. Il s'agit là d'une planification administrée qui passe par des accords internationaux, des décisions d'Etat et une gestion administrative de quotas. Cette distribution administrative passe par des outils puissants de régulation assortis de pouvoir de sanction. En créant une contrainte sur les quantités physiques, cette planification génère une rareté et donc lui associe un prix, comme une valeur au carbone.
- Les transactions économiques se font ensuite sur le marché moyennant des obligations administratives qui imposent le respect des quantités maximales fixées, sous peine d'amende. Mais les acteurs ne parvenant pas directement à respecter les quotas fixés peuvent dans ce cas en acquérir auprès d'autres agents économiques ayant fait mieux que leur objectif fixé. La fixation des objectifs quantifiés dans la phase précédente règle l'équilibre entre les demandeurs et les offreurs et donc le prix de la libération de la contrainte sans passer par les finances publiques moyennant des échanges directs sur le marché et la tenue d'un registre.

Ce type de dispositif a été mis en place pour les gaz à effet de serre, la fixation d'objectifs de consommations d'énergies renouvelables et la mise en place de certificats d'économies d'énergie. Il tend à s'étendre. Il constitue le cœur du système économique du XXI^e siècle puisqu'il réussit l'articulation entre une planification descendante et le fonctionnement du marché.

Il s'agit là d'un mode de planification qui diffère profondément des modes de planification développés dans différents pays au XX^e siècle, qui faisaient surtout assurer cette planification en centralisant les interventions économiques à travers les administrations d'Etat.

Planification territoriale et avancée démocratique

Cette planification d'envergure planétaire fait l'objet d'une distribution nationale d'objectifs fixés aux grandes entreprises et maintenant progressivement aux territoires.

Les agendas 21 locaux, les différentes demandes de planification administrative (en matière de logement, de déplacement, d'activité économique) et maintenant de plans climat-énergie territoriaux s'apparentent à des exigences de moyens et pas encore d'obligations de résultat. A mesure que le système de contrainte deviendra plus pressant, il faudra en passer, sous une forme ou sous une autre, au stade d'une répartition de quotas entre territoires, à charge pour l'Etat de mettre en place des outils de péréquation. Cela pointe également le cœur de la réforme territoriale à opérer : l'articulation des planifications et des programmations entre les niveaux territoriaux : l'Etat, la Région, le Département, l'intercommunalité et la commune de base.



> La recherche de l'adhésion

Les objectifs de l'optimisation de l'utilisation des ressources et de respect des limites environnementales vont nécessiter une implication déterminante de chaque personne. Cela signifie que la planification ne peut résulter d'un processus seulement descendant. Elle doit rencontrer un processus d'adhésion individuelle. Il ne peut y avoir de planification face à de tels enjeux en dehors d'un processus démocratique ascendant.

Ce siècle impose de repenser notre communauté de destin dans le cadre d'une humanité liée à sa planète. C'est ce lien qui fonde dorénavant la citoyenneté. C'est par rapport à lui que chacun va devoir articuler sa recherche de plaisir et de sens et sa prise en compte des nécessités collectives.

> Un niveau plus élevé de culture

Cette relation nouvelle entre la personne et les projets collectifs nécessitent un niveau plus élevé de culture, c'est-à-dire de formation initiale et surtout continue et un meilleur accès à l'information pour toute la population.

La place du citoyen dans la planification et les bénéfices qu'il peut en retirer

La question de la planification et de la relation au citoyen se pose sous deux angles différents :

- D'abord, celle de la planification posée comme premier objet et qui s'interroge ensuite sur les bénéfices que le citoyen pourrait retirer d'une planification visiblement décidée par les autorités.
- Cette relation se pose également dans le sens inverse. Quel est le processus démocratique qui permettra au citoyen d'intervenir dans le devenir urbain et comment cette participation pourra être prise en compte ? Cette approche est d'autant plus déterminante que ce qui est en jeu est également la transformation en profondeur des comportements individuels.

Tout l'enjeu va être dès lors de préparer le travail des institutions démocratiques représentatives par un processus de co-construction qui associe durablement les acteurs et les relais clés du territoire.

La ressource démocratique

Les processus démocratiques existants sont insuffisants pour aller à la recherche d'une adhésion individuelle si profonde.

> L'initiative individuelle

L'amélioration des comportements individuels peut passer soit par la contrainte sous la pression de règlements soit par l'adhésion. Or, l'histoire du XX^e siècle a appris que la contrainte, quand elle devient trop pressante, perd de son efficacité. Le respect des règles ne fonctionne que s'il y a acceptation du fondement de la règle et des modalités équitables de sa mise en œuvre. Faute de cela, une pression excessive sur les comportements engendre inévitablement des refus de participation individuels et des comportements relâchés.

> Les progrès considérables des moyens démocratiques issus des nouvelles technologies

Les nouvelles technologies de communication ouvrent de nouvelles perspectives de processus démocratiques.

Alors que peu de transformations des mécanismes démocratiques sont intervenus depuis deux siècles et l'instauration du suffrage universel dans des sociétés alors pourtant peu alphabétisées et l'instauration du parlementarisme, les nouvelles technologies ouvrent la voie à la fois à :

- Un accès généralisé aux informations et aux formations permettant de nourrir les prises de position personnelles,
- Une capacité de simulation des effets des politiques possibles,
- Une possibilité de consultation en temps réel des populations.

C'est ainsi un profond renouveau des procédures démocratiques locales qui devient possible.

Bien évidemment, de telles possibilités demandent à être régulées pour échapper à l'emprise des passions immédiates et l'absence de recul.

Un champ peu prospecté s'ouvre qui est celui de la vitalisation de la démocratie à travers ces outils nouveaux.

La démocratie locale devra être le lieu privilégié de cet enrichissement des procédures démocratiques parce que c'est le champ de la relation directe au citoyen et de la transformation des comportements.

Vers une démocratie d'élaboration

De plus en plus, la démocratie représentative nécessite une phase antérieure qui permette de renforcer les motivations personnelles et de drainer les capacités d'action de toutes les catégories d'acteurs notamment économiques.

Face à l'ampleur des enjeux qui se présentent, le seul investissement possible est celui d'une élaboration patiente des stratégies et des actions possibles en recherchant l'adhésion de tous ces acteurs.

Les sondages et les consultations rapides ne peuvent suffire à l'appropriation des enjeux actuels. Ce processus d'élaboration des politiques doit adopter un rythme de préparation qui permette la maturation des démarches personnelles et des stratégies des acteurs économiques. En pratique, il s'avère que les acteurs mobilisés dans un travail en ateliers participatifs nécessitent plusieurs séances de formation, d'écoute du point de vue de l'autre, d'accès à des informations pour se forger un avis, la transcription en des propositions et en vérifiant l'applicabilité. Plus la représentation administrative, économique, sociale, associative et politique sera large, plus les avis exprimés seront représentatifs du territoire. Un tel processus peut ainsi s'écouler sur près d'un an. Il est ensuite essentiel qu'un processus d'élaboration collective fasse l'objet de publication et soit accessible à l'ensemble de l'opinion publique.

Un tel processus démocratique est surtout efficace pour clarifier les enjeux, rechercher les points de convergence, dépasser des oppositions, hiérarchiser les priorités et identifier les conditions de faisabilité et d'acceptation sociale. Il est donc essentiellement qualitatif.

Mais il ne peut se substituer à un travail d'instruction technique et faisabilité approfondi. Il ne peut pas non plus être affiné au point de quantifier les résultats attendus des actions au plan physique comme au plan financier.

Ces processus démocratiques d'élaboration collective renforcent au final la démocratie représentative. Ils donnent un mandat fort aux élus. Ils permettent notamment de renforcer le fondement d'un processus de planification mais surtout, ils permettent que celle-ci bénéficie d'une meilleure acceptation sociale voit son application renforcée par la convergence des acteurs publics et privés.



La gouvernance urbaine et le retour de la prospective

La nécessaire relance de la prospective et le renforcement de la gouvernance urbaine comporte quelques exigences :

> Le rôle de l'expertise dans l'élaboration du projet urbain

La mise en place de processus de co-construction rend nécessaire un rôle davantage public de l'expertise dans tous les domaines. Celle-ci doit abandonner des postures d'excellence académique et confidentielle pour assumer un rôle d'apport de données et de données pour le débat citoyen en s'attachant à une transparence des jeux d'acteurs et une clarté de communication.

> Les trois sources de richesse de la ville

La mise en concurrence au plan mondial met les territoires en compétition essentiellement sur la base des écarts de niveaux salariaux, un terrain sur lequel les pays européens présentent des coûts plus inexorablement plus élevés que les pays émergents. Dès lors, les processus de développement urbain peuvent être ramenés de façon simple à trois problématiques essentielles, qui constituent les principales trois sources de richesse de la villes :

- L'optimisation des ressources,
- La cohésion sociale et culturelle,
- La formation et l'innovation.

> La prospective

La mise en mouvement des acteurs d'un territoire dépend avant tout de la capacité de ses autorités « à raconter une histoire », à élaborer une narration qui scénographie les transformations à venir de la société et de la ville.

4 - Les principes pour l'action qui se dégagent de cette nouvelle vision

Pour conclure avec un souci d'approche plus concrète, cette nouvelle vision débouche sur les principaux axes centraux suivants :

• L'optimisation de l'utilisation des ressources

C'est probablement le point central car dans la compétition économique internationale, c'est le principal facteur de gains de productivité et cela ne fera que s'accroître avec le temps. Cela concerne d'abord évidemment l'énergie, les matières premières rares. Selon les territoires peuvent par exemple s'ajouter la ressource en eau.

• La sobriété des comportements

Cette optimisation de l'utilisation des ressources ne peut être seulement au plan des technologies, elle doit également concerner la qualité des comportements individuels tant dans le domaine domestique que sur le lieu de travail.

• L'équité

La réduction des inégalités sociales, les politiques de lutte contre la précarité, l'accès à l'emploi et le soutien à l'insertion doivent redevenir des priorités actives du simple fait que la dégradation de la cohésion sociale, les diverses pathologies qui accompagnent le décrochage du tissu social ou la dégradation des quartiers ont des coûts astronomiques et sont difficilement réversibles.

- **La densité urbaine**

Cette optimisation concerne évidemment également l'espace. La densification urbaine constitue une triple réponse à l'artificialisation de terres agricoles, à une optimisation des réseaux publics et à une performance de qualité de service et de rentabilité des transports collectifs urbains.

- **La mixité des fonctions**

Cette optimisation des transports passe donc par un abandon de l'organisation des territoires en zonage (et donc la satisfaction de représentation graphique qu'ils procurent) pour concevoir la ville comme un écosystème où la mixité des fonctions est source de performance, de développement des liens et de qualité de vie.

- **La diversification des réponses**

En outre, dans divers domaines dont ceux de la construction et des transports, il faut briser l'uniformité et la simplicité des réponses en recherchant des réponses optimisées parce que diversifiées. Par exemple, choisir un mode de transport différent selon les distances, les activités et les moments.

- **La recherche des circuits courts**

Cette optimisation des transports implique de favoriser les circuits courts d'approvisionnement en matière industrielle et agricole notamment en favorisant le maraichage périurbain.

- **L'ancrage des activités économiques**

Le développement des activités économiques et la stabilité des implantations industrielles et tertiaires rendent nécessaire la multiplication des attaches au territoire, notamment à travers la formation, l'accès à la recherche, le choix des sous-traitants et le démarchage des clients. C'est là indubitablement l'un des points forts des villes allemandes et la raison de leur très fort tissu de PME. Cette notion d'ancrage doit devenir l'une des priorités des politiques d'aménagement du territoire.

- **L'innovation et l'ouverture à l'extérieur**

En amont de ce qui précède, il convient de favoriser l'innovation à la fois par l'ouverture à l'extérieur pour accéder à l'excellence et pour renforcer les liens entre l'enseignement supérieur et la recherche et les besoins des entreprises et des collectivités.

Pierre Radanne,
*Directeur Futur Facteur 4,
Expert en politiques énergétiques
face aux changements climatiques*

