



European Economic and Social Committee

Brussels, 27 October 2011

**10th EU-China Round Table
1-2 December, 2011
Munich**

L'urbanisation durable

Rapporteur: Mrs Evelyne Pichenot

Administrator: Andrea Subhan

1. Regards croisés sur l'urbanisation dans le monde au XXI^e siècle

1. Les villes font l'objet d'un intérêt croissant dans la mise en œuvre des politiques de développement durable. C'est à l'échelle des villes et des métropoles que les pressions sur le tissu social et l'environnement sont les plus prégnantes et les besoins d'adaptation les plus considérables.

2. Les villes aujourd'hui consomment plus de deux-tiers de l'énergie produite dans le monde et représentent près de 80% des émissions de CO₂. Plus de la moitié de la population mondiale est urbaine ; trois quarts de l'humanité habitera en ville en 2050, ce qui est le seuil moyen atteint aujourd'hui en Europe. L'urbanisation est particulièrement rapide dans les pays émergents et les pays en développement. On estime ainsi qu'en Chine le nombre d'habitants de zones urbaines a augmenté en moyenne de plus de vingt millions de personnes par an durant la dernière décennie, tandis que l'équivalent du parc immobilier de l'UE-15, en surface, devrait sortir de terre avant 2020.

3. Quoique survenant à des taux et selon des modalités très hétérogènes entre pays, l'urbanisation soulève des problèmes communs à l'ensemble des métropoles. Citons parmi les plus saillants la fourniture et l'accès aux services essentiels (eau, électricité, chaleur), la gestion intégrée des déchets, l'interopérabilité et la mobilité, l'efficacité énergétique des bâtiments, le financement et l'investissement « verts », l'anticipation et la planification, la réhabilitation de sites industriels, l'aménagement d'espaces publics de qualité, la rénovation et la conservation de quartiers parfois millénaires. Les villes sont particulièrement vulnérables au changement climatique. Les trois-quarts des installations urbaines sont en effet situés dans des zones côtières exposées au risque de montée des eaux.

4. Il n'existe pour autant aucune fatalité à ce que les villes suivent un développement insoutenable. L'expérience montre que les villes sont des zones où l'action politique peut être menée plus rapidement qu'au niveau national. Par ailleurs ce n'est pas l'urbanisation en elle-même qui est potentiellement insoutenable, mais les choix qu'une société imprime à celle-ci. Un taux d'urbanisation rapide peut être conçu comme une calamité ou au contraire comme l'occasion d'expérimenter des modes de fabrique urbaine soutenables et innovants. La ville durable doit être conçue comme un catalyseur d'actions et d'innovations. C'est tout le sens du partenariat sur l'urbanisation que l'Union vise à établir avec la Chine lors du projet sommet UE-Chine.

5. C'est dans la même perspective d'apprentissage par l'échange que des réseaux internationaux de villes se sont constitués depuis moins de dix ans. Les difficultés rencontrées par les parties aux diverses conventions environnementales attachées à la déclaration de Rio sur le développement durable (climat, biodiversité en premier lieu) ont renforcé la volonté des dirigeants des grandes métropoles mondiales de contribuer, à leur échelle, au règlement des problèmes globaux par des initiatives, des expérimentations et des échanges de bonnes pratiques.

6. Dans le cas du climat en particulier, les initiatives collectives ont émergé à mesure que les négociations au sein des conférences des parties à la convention climat s'épuisaient. Ainsi la Commission Européenne, sous les auspices de la DG Transport et Energie a-t-elle lancé l'initiative « Covenant of mayors » destinée à faciliter les échanges d'expérience entre villes

pionnières européennes sur les bonnes pratiques en matière d'efficacité et de sobriété énergétiques, et de politique bas carbone. On peut citer aussi Eurocities et son réseau de 130 grandes villes européennes engagées dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

7. Au niveau mondial, un réseau global de gouvernements locaux et de maires de villes s'est constitué en vue d'inclure les villes et les gouvernements locaux dans l'accord cadre des nations unies sur le changement climatique « post-2012 ». Le réseau inclut United Cities and Local Governments (UCLG), Metropolis, ICLEI – local government for sustainability, le C40 climate leadership group et le World Mayors Council on Climate Change (WMCCC). D'autres initiatives en réseau mettent en avant les villes, soutenues par la Banque Mondiale, l'Onu ou des fondations¹. Ces initiatives politiques se doublent de réseaux scientifiques et de projets de recherche internationaux centrés sur les villes durables, ainsi de l'IPC3 – « an IPCC for mayors » (un GIEC pour les villes) constitué à l'occasion de la COP de Copenhague en 2009.

8. Dans ce contexte foisonnant d'initiatives et de partenariats, l'Europe et la Chine ont des cartes complémentaires à jouer pour surmonter chacune les défis d'une ville durable. Car si les contraintes économiques, sociales et environnementales sont disparates entre villes au sein d'un même pays et plus encore entre pays, des défis communs persistent que ces deux acteurs majeurs, forts de leurs expériences et de leurs ambitions en matière de développement durable, pourront surmonter collectivement².

2. Les défis partagés d'une urbanisation durable

9. Si les villes peuvent être moteur d'accélération d'actions « soutenables », des incitations supplémentaires semblent nécessaires dans certains cas. En particulier, à ce stade, le lien entre les initiatives locales et les politiques et actions nationales, européennes et chinoises, et surtout mondiales contre les dérèglements de l'environnement n'est pas encore identifié, de même que la coordination entre tous ces réseaux et initiatives. Le premier défi est celui de la cohérence dans les réponses conçues à l'échelle des villes, dans le cadre plus large des engagements pris aux échelons nationaux, communautaires et globaux.

10. Le second défi est celui de l'efficacité. Les entreprises se montrent en général intéressées par les initiatives locales d'atténuation par exemple, que l'on rencontre dans les plans d'action locaux (PAL) inscrits dans l'agenda 21 de la Déclaration de Rio. En revanche elles s'inquiètent de voir apparaître une possible double réglementation. On peut se demander avec elles si les politiques de la ville viendront renforcer les politiques nationales ou européennes ou ajouter un niveau supplémentaire de réglementation, créateur d'inefficacité et de

¹ Citons notamment UN-Habitat -- Cities and Climate Change Initiative, Asian Cities Climate Change Resilience Network (Rockefeller Foundation), World Bank -- Climate Change Adaptation Handbook for Mayors.

² C'est tout le sens des collaborations scientifiques sino-européennes autour de projets tels que « Changing Climate » (2007) de Chatham House et E3G, impliquant très largement la Chinese Academy of Social Sciences (CASS). C'est aussi le propos des « learning platforms » mises en place par la Commission Européenne afin de faciliter l'apprentissage mutuel entre négociateurs et experts européens et chinois impliqués dans la négociation climatique.

comportement de recherche de rente. Cette problématique est transversale à toutes les politiques de développement durable.

11. Le troisième défi est celui de la responsabilité (*accountability*), qui soulève la question de la définition des engagements, la mesure et l'évaluation des résultats. Les politiques climatiques peuvent ici encore fournir une illustration des enjeux qui traversent les politiques de développement durable plus largement. De même que les pays acceptent que leurs engagements en matière de lutte contre le changement climatique soient « mesurables », « reportables » et « vérifiables », les engagements des villes vers la durabilité doivent être mesurés et vérifiés. Ce point soulève des questions méthodologiques importantes de périmètres et de granulométrie des mesures, ainsi que des procédures d'évaluation.

12. La comptabilité « verte » ou « durable » d'une ville peut avoir une base politique et administrative, géographique ou économique. Dans tous les cas, la question sociale est prépondérante. L'inflation immobilière et la congestion routière sont des défis conjoints supplémentaire posés aux grandes métropoles de l'UE et de la Chine.

13. Le développement durable des villes soulève par ailleurs des problèmes particuliers de financement. Aux différents périmètres d'émissions ne correspondent pas toujours un périmètre ou une « assiette » cohérente de fiscalité. La fiscalité écologique qui accompagne la transition vers une économie sobre en carbone est souvent conçue au niveau national et communautaire, privant les collectivités locales, si elle ne s'accompagne pas de transferts vers celles-ci, d'un levier précieux de financement. Dans des contextes d'endettement parfois prononcés, les finances locales, pour être durables, doivent être repensées en cohérence avec les réformes nationales de la fiscalité envisagées tant en Europe qu'en Chine.

14. Des initiatives existent en la matière, en Chine comme dans l'UE. Le fonds Jessica (Joint European Support for Sustainable investment in Cities Areas), créé par la Communauté Européenne, cible les opérations de renouvellement urbain et permet de croiser les subventions de la Communauté Européenne, les transferts et aides des Etats, les ressources propres des collectivités, les investissements du secteur privé et les prêts ou garanties dispensés par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et d'autres établissements bancaires. Le fonds lui-même dispose de sa cellule d'appui aux villes pour la mise en œuvre. Un certain nombre d'outils financiers ou d'initiatives proposées récemment dans différentes parties du monde s'apparentent à ce modèle, comme si, face à une crise globale, l'on assistait à une certaine convergence des politiques. La république populaire de Chine a pris de son côté une option inédite : lancer sur les marchés internationaux une émission obligataire de 30 milliards de dollars pour abonder les budgets urbains. De telles initiatives et expérimentations auraient vertu à être mieux partagées et discutées.

15. Quelles actions conjointes l'UE et la Chine pourraient mener en faveur des villes durables au Sud est une question importante, aux implications déterminantes pour la durabilité des villes dites « piégées ». Les villes des « Etats fragiles » accumulent en effet les handicaps. Les besoins en investissements de base sont colossaux, les capacités de réalisation limitées, la solvabilité et l'accès à l'emprunt des plus réduits sinon nuls. Les problèmes de gestion et de gouvernance aggravent le manque d'appétence des investisseurs privés et des bailleurs de fonds. C'est ainsi que beaucoup de villes, africaines principalement, voient leur situation économique et financière, sociale et environnementale s'aggraver d'année en année. Elles s'enfoncent dans des spirales de dégradation continue sur tous les plans, de trappes à pauvreté

– raison pour laquelle on les appelle les « villes piégées » - dont il est impossible de s'extraire sans un appui extérieur que la Chine et l'UE pourraient de conserve apporter.

3. L'urbanisation durable comme choix de société

16. La prise en main, par les villes, des grandes questions globales auxquelles l'humanité est confrontée est symptomatique d'un infléchissement de la gouvernance des biens publics mondiaux vers une approche plus « bottom up » que « top down », contrairement à la doctrine qui implicitement prévalait après le Sommet de la terre de Rio (1992). Les défis à l'échelle des villes et les réponses qui leur sont données mettent en avant le caractère intrinsèquement *sui generis* et expérimental du développement durable, qui dépend des contraintes et des choix de société en un temps et en un lieu. L'expression de ces choix de société, la révélation et l'appréciation fine des contraintes qui le bordent, sont autant d'éléments auxquels la société civile, par sa proximité du terrain, a vertu à être associée.

17. La constitution de réseaux de villes engagées dans la lutte contre le changement climatique et plus largement vers des trajectoires « soutenables » est en soi une innovation institutionnelle. Accroître la cohérence horizontale de ces réseaux, mais aussi la cohérence verticale avec les échelons nationaux, communautaires et globaux sont d'autant plus nécessaires que les initiatives se multiplient tandis que le cadre global de gouvernance hérité de Rio se transforme. A condition d'être associée étroitement aux diverses consultations et échanges survenant entre villes d'une part, et entre échelons nationaux de l'autre, la société civile pourrait être le relai entre l'ancien monde hérité de Rio et celui esquissé à Rio + 20 en 2012, et jouer le rôle de « test de cohérence » de toutes les initiatives menées dans un même objectif de durabilité.

18. En particulier, son implication régulière et informée dans les échanges des bonnes pratiques et des résultats d'expérimentation entre villes lui donne la possibilité d'alerter les parties prenantes sur d'éventuelles contradictions, incohérences, effets d'aubaine, recherche de rente, corruption, que la superposition de dispositifs (locaux et nationaux) pourrait entraîner, et accroître ainsi l'efficacité des réponses apportées aux différents défis de durabilité.

19. Promouvoir et défendre la responsabilité (« *accountability* ») des diverses parties engagées est un facteur clef de la durabilité. Ici encore, la société civile pourrait jouer un rôle significatif, par son expérience, ses exigences et son implication en matière de transparence, de suivi et d'évaluation des politiques publiques de développement durable.

20. En matière climatique plus spécifiquement, la Chine et l'UE doivent progresser ensemble dans la construction d'un cadre ouvert et flexible de définition des paramètres d'émission de gaz à effet de serre au niveau urbain. Le choix du périmètre n'est pas simplement technique ; il est politique et surtout social. La société civile, par sa connaissance des enjeux sociaux locaux, est une partie indispensable à considérer et intégrer dans ce travail d'élaboration méthodologique et de construction d'indicateurs de durabilité pertinents à l'échelon urbain.

21. Concourir à ce que la durabilité soit non seulement climatique et environnementale mais aussi sociale est un impératif commun aux décideurs européens et chinois. Ce qui implique d'inscrire tout processus de mesure, de vérification et de *reporting* dans un cadre plus large d'évaluation incluant les trois piliers du développement durable. Il est important de rappeler en matière sociale en particulier que la mixité ne peut se concevoir qu'avec une mixité fonctionnelle de la ville ; mixité sociale et mixité fonctionnelle doivent être l'une comme l'autre mesurées et renseignées avec le concours de la société civile.

22. L'anticipation est au cœur de la gouvernance durable des villes. Développer un système de prévision des trajectoires urbaines est une nécessité pour le développement soutenable de la fabrique urbaine, autant que pour la connaissance de l'effet global de l'urbanisation. Aux modèles et bases de données, nécessaires et imparfaites, doivent être ajoutées les prévisions qualitatives que la société civile, en se coordonnant, pourrait apporter.

4. Implications pour le dialogue entre sociétés civiles UE-Chine

23. Le dialogue entre les sociétés civiles de l'Union Européenne et de la Chine répond à une double nécessité. Nécessité prospective d'une part, avec le besoin commun à l'UE et la Chine de construire une vision partagée de l'urbanisation durable. Nécessité d'action contemporaine ensuite, avec la mise en place de mesures rapides engageant le long terme. Ces deux nécessités sont complémentaires, la vision partagée apportant des gages de cohérence et d'efficacité à l'action de court terme. Le dialogue entre société civile doit contribuer à l'élaboration conjointe de cette vision, de même qu'à une meilleure compréhension des actions envisageables à brève échéance en Europe, en Chine, et dans les pays du Sud aux villes « piégées ».

24. Il serait intéressant en premier lieu de « raccrocher » le dialogue des sociétés civile à l'exercice de « *learning platform* » mis en place par la Commission Européenne afin de faciliter la construction d'une vision commune de l'atténuation et les échanges d'expérience à haut niveau entre l'UE et la Chine en matière de système d'échange de quotas d'émission. Créer une plateforme d'échange à l'identique de celle créé au niveau des négociateurs et des délégations sur un agenda précis, avec échéances déterminées (Rio +20, COP 18 par exemple), afin de produire des livrables clairs pourrait être un résultat visible et important du dialogue des sociétés civiles.

25. Penser l'urbanisation durable impose d'échanger et se mettre d'accord sur le diagnostic, les défis et les enjeux tels que nous avons commencé à les énoncer dans les deux premières sections de ce document, qui ont vocation à être commentées et au besoin révisées. Seulement alors les spécificités de chaque ville pourront être abordées et discutées. La dimension géopolitique et stratégique des enjeux environnementaux doit être intégrée dans ce premier temps de discussion, en amont des suivants.

26. Il s'agit ensuite de mieux comprendre comment face à des défis communs les réponses s'organisent en un temps et en un lieu donnés, et pour cela, d'expliquer les contextes et les priorités. Ce temps de l'échange permettra d'apprécier des éléments circonstanciés tels que le rôle des maires selon qu'ils ont plus un comportement de bâtisseur ou de catalyseur de la

multifonctionnalité de la ville, la relation entre les forces économiques et l'administration, les liens avec l'espace périphérique, en plus des éléments énoncés dans la troisième section de ce document. Identifier les priorités externes, c'est-à-dire les priorités dans les villes du Sud telles que les soutiennent les agences de développement de l'UE et de la Chine pourrait également occuper un segment du dialogue des sociétés civiles et de la plateforme si elle venait à être créée.

27. Après la vision, le diagnostic et les priorités re-contextualisées, les « bonnes » et « mauvaises » recettes pourront alors être échangées, évaluées, discutées, sur une liste limitée de défis ou d'objets. Les outils de la gestion de la ville (réglementation, fiscalité, planification) pourront par exemple faire l'objet d'une évaluation croisée, selon qu'ils aident ou entravent la durabilité. L'évaluation conjointe des conditions empiriques d'efficacité des différentes initiatives prises au niveau des villes pourrait idéalement être produite et versée aux débats sur la gouvernance « post Rio » par le dialogue et les suites qui lui seront données.
