

Les scénarios démographiques à relier aux limites écologiques

Irmi Seidl

Cheffe de l'unité de recherche Sciences économiques et sociales, WSL

Selon l'Office fédéral de la statistique, la population va continuer de croître. Ce qui ne fait pas partie de la réflexion sont les bases écologiques nécessaires à cette croissance et les effets écologiques qu'elle induira. Actuellement, c'est là qu'entre en jeu l'aménagement du territoire: il jette les bases nécessaires à la croissance, tout en la coordonnant, en l'optimisant et en la compensant de façon à maîtriser la consommation de ressources qui en résulte. Ce petit jeu ne peut pas continuer indéfiniment. Plaidoyer pour une prise en compte des limites écologiques et pour des scénarios démographiques qui tiennent compte des bases écologiques.

Ces dernières décennies, les scénarios prévoyaient tous une croissance de la population.

Les instruments d'aménagement du territoire tels que les projets de territoire, les plans sectoriels, les plans directeurs ou les plans d'affectation s'appuient, entre autres, sur les scénarios de l'évolution démographique établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et les offices cantonaux de la statistique (voir aussi l'encadré «Les scénarios de l'évolution démographique», p. 16). Ces dernières décennies, les scénarios prévoyaient tous une croissance de la population. Or, celle-ci est étroitement liée à la croissance économique. D'une part, les scénarios partent du principe que l'économie suisse devra faire appel à une main-d'œuvre abondante à l'avenir, c'est-à-dire qu'elle croîtra. D'autre part, la construction de bâtiments industriels, commerciaux et résidentiels et d'autres infrastructures stimule l'économie. Mais cette croissance économique s'accompagne aussi d'une consommation de ressources et d'une pression environnementale accrues.

L'Administration fédérale utilise régulièrement le scénario démographique moyen (dit de référence) pour ses propres travaux, par exemple pour la planification du développement territorial. Ce scénario fait donc aussi effet de prévision, c'est-à-dire d'un futur probable, et non seulement de scénario au sens propre du terme, c'est-à-dire d'évolution possible assortie d'alternatives. Or, des prévisions peuvent se transformer en prophéties autoréalisatrices si les conditions favorables à leur accomplissement sont mises en place. Parmi elles, on citera la mise à disposition de nouvelles infrastructures (transports,



Où se situent les limites de la croissance? La population en augmentation consomme toujours plus de ressources. Si nous voulons continuer à vivre dans de bonnes conditions sur notre planète, nous devons opter pour un style de vie plus durable. Photo: Sebastian Meier, Unsplash

équipements, etc.), les classements en zone à bâtir ou encore la construction de logements. Dans un pays comme la Suisse, ces conditions encouragent les implantations d'entreprises à la faveur d'excellents facteurs de localisation. Ainsi, la prophétie se réalise.

Des attentes de croissance profondément ancrées

Comme tous les pays occidentaux, la Suisse connaît depuis les années 1950 une croissance économique constante et relativement solide. L'attente qu'elle se poursuive indéfiniment est profondément ancrée dans les milieux économiques et la société. Sans croissance économique, diverses institutions sont menacées dans leur existence même: elles sont dépendantes de la croissance. Un bon exemple est l'assurance vieillesse, dont la solvabilité repose sur une hausse constante du nombre de personnes actives, entre autres par le biais de l'immigration. S'il y a migration de main-d'œuvre, c'est parce que des emplois sont proposés, que l'économie croît et que de bonnes conditions de croissance existent et sont créées.

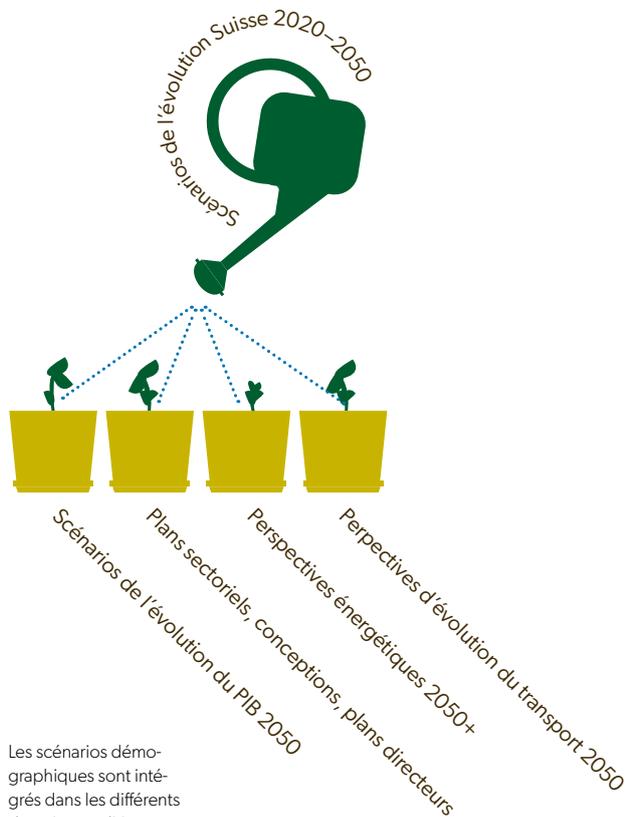
Parmi ces conditions propices à la croissance, quelques-unes concernent directement l'utilisation du territoire, comme les classements en zone à bâtir, les faibles taxes sur la plus-value, les bonnes connexions aux réseaux de transport ainsi que les contributions à l'équipement de terrains nouveaux ou existants. D'autres ont des répercussions indirectes sur le territoire, comme la concurrence fiscale, la promotion écono-

mique, l'encouragement à la propriété du logement ou les taux hypothécaires peu élevés. Ces conditions favorables liées aux scénarios démographiques et répondant au paradigme dominant de la croissance se renforcent mutuellement.

Les scénarios démographiques ignorent les bases écologiques

À ce jour, les scénarios de l'évolution démographique font abstraction de toute réflexion sur les limites écologiques. Les retombées sur l'environnement ne sont pas prises en compte, tout comme la question de savoir quel niveau de population – pour quelle utilisation des ressources – serait en adéquation avec les bases écologiques.

Les effets écologiques liés à l'alimentation et au niveau de population sont, à ce titre, exemplaires. L'agriculture suisse assure un taux d'autosuffisance (brut) de 56% (2022). Pour que ce taux reste stable, voire progresse sans exercer de pression supplémentaire sur l'environnement dans un contexte de croissance démographique, une transition vers un système alimentaire préservant l'environnement et les ressources s'impose. Si les limites écologiques priment, il faudrait adapter la production, la consommation ou encore le niveau de population. Des réflexions similaires peuvent être faites sur la surface d'habitation, les matériaux de construction ou les émissions de CO₂.



Les scénarios démographiques sont intégrés dans les différents domaines politiques et influencent les décisions de l'administration fédérale.
 Graphique:
 Kaspar Allenbach,
 EspaceSuisse

Les scénarios de l'évolution démographique

Depuis 1984, l'Office fédéral de la statistique établit tous les cinq ans environ des scénarios sur l'évolution de la population suisse. Pour ces scénarios, le nombre de naissances, de décès, d'immigrations, d'émigrations et d'acquisitions de la nationalité suisse est estimé par extrapolation des données du passé (méthode des composantes). L'OFS collabore à cet effet avec d'autres offices fédéraux tels que le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), l'Office fédéral des assurances sociales, l'Administration des finances et le Secrétariat d'État aux migrations. En résultent des bases sur lesquelles s'appuient les offices impliqués et d'autres services de l'Administration fédérale – bases utilisées par exemple pour le dimensionnement des zones à bâtir dans les cantons.



Le même endroit, à cinquante ans d'intervalle. Le développement dans la région de Hâringen SO illustre de façon impressionnante l'effet que produit la croissance démographique sur le territoire.
 Source: Swisstopo

Une planification inscrite dans les limites écologiques

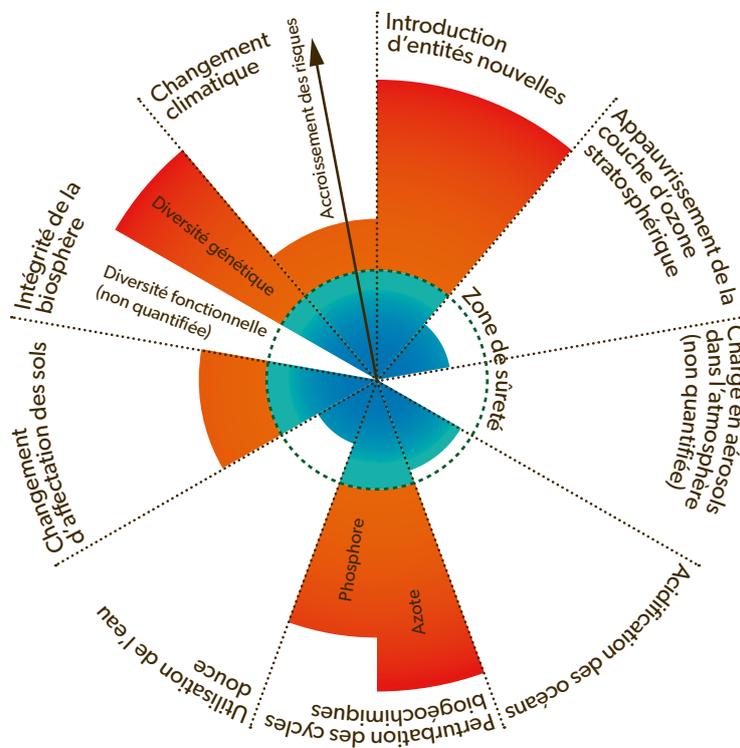
L'économie et la société sont des sous-systèmes du système écologique. Afin de préserver les bases qui nous permettent de vivre, la société et l'économie doivent évoluer au sein même du système écologique. C'est le cas quand les limites écologiques ou planétaires sont respectées (voir graphique ci-dessous). Les limites planétaires désignent les seuils de neuf processus ou états importants du système terrestre, dont le dépassement peut déclencher des changements écologiques brusques et irréversibles, aux effets catastrophiques mettant en danger la survie de la civilisation humaine.

Outre ces limites planétaires, la Suisse a pris différents engagements politiques qui déterminent un cadre visant à protéger contre des dommages écologiques de grande ampleur:

- les objectifs de réduction des émissions de CO₂ définis par l'Accord de Paris sur le climat;
- la protection de l'aire forestière définie par la loi fédérale sur les forêts;
- la Stratégie Sol Suisse de la Confédération et son objectif de zéro consommation nette à l'horizon 2050;
- la préservation des surfaces d'assolement définie par le plan sectoriel SDA;
- l'objectif de surface pour la protection de la nature ou
- la société à 2000 watts.

Pour tenir compte des bases et des limites écologiques, les scénarios démographiques devraient s'aligner sur des objectifs écologiques.

L'objectif visant à garantir un certain nombre de surfaces ouvertes, par exemple dans la ville de Zurich (8 m²/habitant et 5 m²/poste de travail), favorise la biodiversité, l'adaptation au changement climatique et la qualité de vie. Il est une tentative de respecter les limites planétaires et de répondre au cadre donné mentionné ci-dessus. Sous l'angle de l'aménagement du territoire, ce cadre et ces limites planétaires pourraient être uniquement considérés comme autant d'intérêts concurrents à prendre en compte dans la pesée des intérêts. Mais on peut aussi les voir comme des objectifs absolus d'ordre supérieur, dont le respect seul offre une perspective de survie pour notre civilisation. Au-delà de l'aménagement du territoire, il incombe aussi aux autres domaines politiques et à la société en général de décider de l'importance qu'elle entend accorder aux limites planétaires.



Le modèle des limites planétaires du «Stockholm Resilience Centre» indique les seuils et la charge actuelle de neuf systèmes et processus naturels clés.

Source: EspaceSuisse sur la base de J. Lokrantz/Azote based on Steffen et al. 2015; data for 2022

... conseille

EspaceSuisse est l'Association suisse pour l'aménagement du territoire. Nos membres obtiennent rapidement et gratuitement des réponses à leurs questions ayant trait au développement territorial et aux constructions. Nos conseils relèvent principalement du droit des constructions, de l'aménagement et de l'environnement.

Les villes et les communes profitent en outre de nos offres de conseil en aménagement. Une équipe d'expert-es leur apportent un soutien lors de questions en lien avec le développement vers l'intérieur et la qualité de l'urbanisation, avec un accent sur le processus.

... informe

Nous tenons nos membres informés des dernières tendances liées au développement territorial par le biais de notre publication Inforum, qui traite de plusieurs sujets, du dossier Territoire & Environnement, qui approfondit une thématique, et, de manière continue, avec la rubrique «Sous la loupe» de notre site Internet ainsi qu'au travers de nos deux Newsletter.

... commente

EspaceSuisse a édité le Commentaire pratique de la loi sur l'aménagement du territoire. Cet ouvrage de référence sert de guide pour l'application des dispositions légales de façon conforme au droit.

... documente

Nous résumons les principaux arrêts du Tribunal fédéral relevant du droit des constructions, de l'aménagement du territoire et de l'environnement dans notre recueil de jurisprudence, auquel il est possible de s'abonner. En outre, nous gérons une base de données avec de bons exemples de développement urbain, ainsi qu'une importante photothèque. Il est possible de s'abonner gratuitement à nos deux Newsletter.

... forme

Nous organisons régulièrement, en collaboration avec nos sections, des journées d'étude, des séminaires et des cours en lien avec l'aménagement du territoire. Notre cours «Introduction à l'aménagement du territoire» est particulièrement prisé.

... crée des liens

Nous entretenons des contacts étroits avec les principaux acteurs du développement territorial. Nous participons à des consultations sur des lois fédérales relevant de l'aménagement du territoire, assurons le secrétariat de l'Inter-groupe parlementaire pour le développement territorial et nous engageons pour un développement du territoire durable à l'échelon suisse.

Le **Commentaire pratique LAT** est un ouvrage de référence. Il a été entièrement remanié après le changement de paradigme de la loi révisée sur l'aménagement du territoire (LAT1). Le Commentaire pratique contribue à une mise en œuvre uniforme de la loi à l'échelle nationale. Les quatre tomes qui le composent sont disponibles en français et en allemand. Les membres d'EspaceSuisse bénéficient d'un rabais de 10%. Commandes en ligne via: schulthess.com.



Tome 1:
Planifier
l'affectation



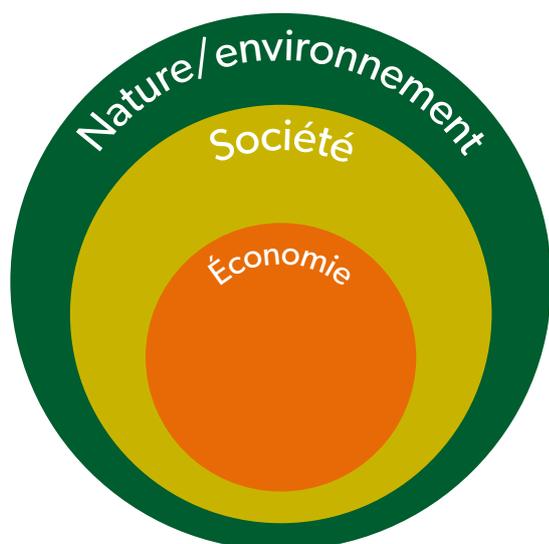
Tome 2:
Construire hors
zone à bâtir



Tome 3:
Planification
directrice et
sectorielle, pesée
des intérêts



Tome 4:
Autorisation de
construire, procédure
et protection
juridique



La protection de la biosphère, un environnement exempt de polluants et la gestion de la crise climatique priment la société et l'économie. La dimension économique a pour mission de créer les conditions qui permettent d'atteindre les objectifs écologiques de manière équitable et socialement supportable. Source: Irmi Seidl

Réduire les conflits à la source

Pour tenir compte des bases et des limites écologiques, les scénarios démographiques devraient à l'avenir s'aligner sur des objectifs écologiques. Les étapes prévues vers une réduction des émissions de CO₂, soit la trajectoire climatique, par exemple, pourrait servir de référence pour la production, la consommation ou la surface utilisable, de sorte que celles-ci respectent les objectifs fixés en matière d'émissions de CO₂ au vu de l'évolution de la population.

Sur la base de tels scénarios, on mettra au point des plans sectoriels et des conceptions qui seront ensuite intégrés dans d'autres instruments de planification tels que les plans directeurs et les plans d'affectation. Conséquence: si la croissance démographique se poursuit, on pourrait stopper l'extension des surfaces de transport et – en s'appuyant sur des instruments d'aménagement du territoire – limiter les déplacements pendulaires. Si toutefois le trafic continue d'augmenter, c'est alors la croissance démographique qu'il s'agirait de contenir. Ce sont des scénarios élargis et des bases de planification de ce type que l'aménagement du territoire devrait appeler de ses vœux s'il reconnaît les limites planétaires comme un objectif supérieur et souhaite réduire les conflits à la source.

Pour tenir compte des bases et des limites écologiques, les scénarios démographiques devraient s'aligner sur des objectifs écologiques.

Congrès annuel 2023

Scientifique de renom, Irmi Seidl sera présente au prochain congrès d'EspaceSuisse, en tant qu'intervenante. Avec elle et d'autres oratrices et orateurs de qualité, nous débattons du thème de la journée: «**L'aménagement du territoire et les limites de la croissance**». Le congrès aura lieu le 29 juin 2023, à Soleure. Vous trouverez le programme détaillé joint au présent Inforum ou sur notre site espacesuisse.ch > Formation.