

UNE MOBILISATION TRÈS PARTIELLE

par *Cyria Emelianoff**

Qu'en est-il, selon une analyse à froid, selon les discours courants, mais surtout dans la réalité, du pouvoir et des responsabilités assumés par les villes dans la mise en œuvre d'un développement durable ?

La question de la responsabilité des villes face au développement durable se pose dès la préparation du Sommet de Rio. L'expression de « ville durable » condensera cette idée. Mais entre l'appel du chapitre 28 de l'*Agenda 21*, adressé aux collectivités locales, ou l'engagement de Curitiba, signé par 300 maires à la veille de la conférence de Rio (1), et la mobilisation des acteurs de terrain, il y a un pas, un monde, un saut d'échelle qui laisse de prime abord plutôt sceptique. Les *agenda 21* locaux, ou plus largement les démarches locales de développement durable qui voient le jour depuis une décennie, ne suffisent pas à dissiper le doute. On leur reproche en général un déficit d'opérationnalité.

En dépit des pronostics qui annonçaient précocement la fin de cette mobilisation, la dynamique amorcée s'est élargie. L'adhésion à la Campagne européenne des villes durables, initiée à Aalborg, connaît par exemple et contre toute attente une progression rapide : 67 villes en 1994, 250 en 1996, 650 début 2000, 1400 début 2002. Certes, les réalisations sont timides, les déclarations d'intention sont légion, mais une dynamique est née, a quitté la sphère des négociations internationales pour s'ancrer sur un terrain local. Une des raisons de l'écho suscité par cette campagne, outre le fait que les conférences sont le lieu d'approches nouvelles, d'une effervescence d'idées, d'expériences et qu'on en sort assez largement stimulé, tient au principal message de la Charte d'Aalborg (2) : la nouvelle responsabilité des pouvoirs urbains dans la mise en œuvre d'un développement durable. Celle-ci met l'accent sur le potentiel et le pouvoir des villes de résoudre un certain nombre de problèmes écologiques et sociaux, et incite les villes à se réapproprier un projet politique.

En raison de leur positionnement sur la scène européenne et internationale, les villes aspirent à être reconnues comme des acteurs politiques à part entière, ce qui supposerait une capacité à conduire des politiques redistributives, comme le souligne Pierre Veltz (3), mais aussi à répondre aux inquiétudes des populations devant les problèmes d'environnement ou les risques. Le développement durable à l'échelle locale appelle nécessairement un élargissement des pouvoirs urbains. Toute la question est de savoir si l'on met le premier au service du second ou bien l'inverse.

* *Groupe de Recherche en Géographie Sociale de l'Université du Maine, Le Mans.*

(1) Le texte de cet engagement est repris dans *La planète Terre entre nos mains*, 1994, La Documentation Française, p. 185-188.

(2) Texte que les villes s'engagent à ratifier en conseil municipal afin d'adhérer à la campagne.

(3) **P. Veltz**, « Les villes européennes dans l'économie mondiale », in **A. Bagnasco, P. Le Galès** (dir.), *Villes en Europe*, 1997, p. 47-65.



On peut craindre que prédomine assez largement le marketing territorial, qui se sert du développement durable pour valoriser l'avantage compétitif d'une collectivité. L'amélioration de la qualité de vie accroît le rayonnement et l'image de la ville, sans que l'effort, participant d'un verdissement de bon augure, ne soit à la mesure des enjeux. Il existe néanmoins des approches plus exigeantes, reposant sur l'engagement de quelques personnes au sein de l'administration publique, du monde associatif, ou plus rarement des élus. La responsabilisation émergente et très inégalement partagée des villes peut être abordée sous deux angles, urbanistique ou politique, renvoyant tantôt aux professionnels de la ville, à ceux qui la construisent ou l'aménagent, tantôt à ceux qui la dirigent et orientent ses choix.

Un recadrage urbanistique

Le premier apport de la « ville durable » est sans doute de modifier les cadres de l'urbanisme. L'évolution des villes a des conséquences sur la biosphère, qui pèsent en retour de manière de plus en plus visible sur les sociétés. L'inscription de la problématique urbaine dans cette évolution planétaire induit un recadrage urbanistique, amorcé par exemple dans les villes qui engagent un plan local de lutte contre l'effet de serre, visant à réduire leurs émissions de CO₂. Un lien local-global se tisse, qui ne se réduit pas à l'affirmation d'une logique de compétition économique (4).

(4) Cette articulation d'échelle peut aussi porter sur d'autres thèmes, tels que les rapports nord-sud ou le soutien à des modes de production économique plus responsables.

D'ATHÈNES À AALBORG : une inversion de points de vue

Charte d'Athènes (1933)

- Principe de la table rase
- Abstraction de l'architecture par rapport au contexte environnant (historique, géographique, culturel, écologique)
- Style international
- Zonage
- Fluidification de la circulation
- Séparation des circulations
- Urbanisme d'experts
- Géométrisation et rationalisation de la ville

Charte d'Aalborg (1994)

- Attitude patrimoniale : partir de l'existant et le mettre en valeur
- Insertion du bâti dans un environnement multidimensionnel
- Diversité architecturale
- Mixité fonctionnelle et politiques transversales
- Réduction de la mobilité contrainte
- Reconquête de la voirie par tous les modes de transport
- Urbanisme participatif
- Singularité des réponses

L'AGENDA 21 DE BRÊME, *un drôle de jeu ... d'acteurs*

Brême, en Allemagne (500 000 habitants), a longtemps joué dans la cour des grands dans le domaine de l'écologie urbaine. Ses 800 km de pistes cyclables et ses 20 000 jardins familiaux ont façonné une ville verte et accessible à tous. Sa longue expérience de coopération décentralisée avec l'Inde et l'Afrique du Sud la prédispose à s'engager rapidement, en mars 1996, dans un *agenda 21* avec la participation active de deux cents acteurs enthousiastes. Six ans plus tard, qu'en reste-t-il ?

La ville a été largement sensibilisée au concept de développement durable et on ne compte plus les initiatives prises en son nom. Les grands projets structurants de la ville, et notamment la reconversion du vaste domaine portuaire, devaient être l'expression d'une nouvelle politique partenariale et participative, respectueuse des grands équilibres sociaux, écologiques et économiques. Il n'en a rien été.

Cette grande ambition n'a pas résisté à la « *reale Politik* ». La réalisation phare du projet urbain sur le site portuaire est un centre commercial affublé du joli nom de Parc de l'Espace. La grande majorité des acteurs quittent désabusés l'*agenda 21* fin 1999 ; il n'existe plus de lieu de débats et de propositions. Aujourd'hui les projets labellisés *agenda 21* restent cantonnés à des niches sans véritables enjeux. La désillusion a été si forte que personne ne s'aviserait de relancer l'affaire trois ans plus tard.

Cette présentation rapide ne peut éviter la caricature. Les 2000 *agenda* communaux allemands ne connaissent pas tous

le même sort, loin de là, mais il existe des difficultés récurrentes tant sur le fond que sur la forme :

- Manque de soutien politique fort. Pas de relais dans l'administration et les services. Perçu comme contre-productif par le milieu économique traditionnel, l'*agenda* est très exposé aux fluctuations d'opinions et aux majorités de circonstance. Il intègre rarement les noyaux durs de l'aménagement urbain. Pas de cohérence entre la politique communale et les orientations de l'*agenda*. Les contradictions entre effets d'annonce et réalités donnent aux *agenda 21* une allure d'alibi.

- Pas de management professionnel de la démarche. Les *agenda* regroupent des acteurs aux objectifs et aux méthodes d'action parfois opposés. La recherche d'un consensus à tout prix bloque le dispositif, d'autant plus que les véritables enjeux sont tus. Pas d'instruments de suivi, ni d'indicateurs de résultat partagés.

Le propos n'est évidemment pas de remettre en question le bien-fondé d'une démarche de développement durable, ni l'outil *agenda 21*, mais au contraire de leur donner plus d'avenir en essayant de rassembler, dès leur lancement, le maximum de conditions de réussite.

Yves Connan

Architecte du Territoire, accompagnateur de collectivités, en France et en Allemagne, dans leur démarche de développement durable.

yves.connan@t-online.de



Ce recadrage est aussi plus largement en jeu dans les principes dont se revendiquent les pratiques de développement urbain durable. Il participe d'une remise en question de l'urbanisme moderne, né dans le sillage de Le Corbusier dans les années 1930. De la Charte d'Athènes (5) à la Charte d'Aalborg, qu'une soixantaine d'années séparent, on observe un renversement saisissant de perspectives. Parallèlement, l'inversion systématique d'un certain nombre de principes hygiénistes entérine la sortie d'une époque. Ce dépassement est d'autant plus original que l'hygiénisme a profondément marqué l'écologie municipale : l'action de la plupart des services municipaux en reste encore imprégnée (6).

Ce double affranchissement témoigne des évolutions ou des révolutions en cours dans la manière d'intégrer les enjeux environnementaux dans l'urbanisme (7). Ces principes président à la construction de quartiers « durables », notamment en Allemagne, à vocation de vitrine et de manifeste urbanistique, et influencent la planification urbaine, non seulement à Hanovre ou Groningen, mais aussi à Rome ou Barcelone. Certains architectes et urbanistes commencent à intégrer ce changement d'optique (8) en se distanciant des préceptes corbuséens.

La responsabilisation naissante des professionnels de la ville n'est évidemment pas la seule en jeu. La ville durable est un objectif, un projet, un horizon, un choix à caractère politique. Mais peut-on parler de prise de responsabilité politique ?

Un jeu de délégations en cascade

Sur un terrain plus politique, la question du développement durable fait l'objet d'incessants renvois d'ascenseur qu'il semble important de souligner. D'autre part, la question écologique reste peu articulée à la question sociale, ce qui tend à dépolitiser également les initiatives urbaines de développement durable.

Dans le contexte nord-américain, tout d'abord, la responsabilité des villes tend à être judiciaire. Les villes sont conduites à rendre des comptes et à garantir une sécurité environnementale au coup par coup, en fonction des pressions subies de la part des associations d'avocats, de victimes, de propriétaires défendant la valeur de leurs biens immobiliers. Les initiatives de développement durable bénéficient plutôt à ceux dont les intérêts sont bien représentés. Parallèlement, mais sur un registre qui reste théorique, des préoccupations concernant la « justice environnementale » ou les inégalités écologiques voient le jour, mettant l'accent sur les conditions de vie des communautés défavorisées, victimes de l'attitude Nimby (9) des populations plus aisées : proximité des décharges, des usines à risques, etc. (10)

Une toute autre approche est de penser la responsabilité des villes

(5) Élaboré en 1933, lors d'un Congrès International d'Architecture Moderne tenu à Athènes, ce texte constitue le manifeste de l'urbanisme moderne. Il sera publié anonymement en 1942.

(6) Par exemple la « dé-densification » urbaine, censée aérer et assainir la ville ; les impacts négatifs de l'étalement urbain ne sont que progressivement perçus.

(7) Des enjeux qui ont été assez centraux dans les positions hygiénistes et corbuséennes.

(8) Cf. Société Française des Urbanistes, *Charte pour l'urbanisme des villes du XXI^{ème} siècle*, 1998 ; Conseil des Architectes d'Europe, *L'Europe et l'architecture demain*, Livre Blanc. Propositions pour l'aménagement du cadre bâti en Europe, Bruxelles, 1995.

(9) « Pas dans mon jardin » (*not in my back-yard*), expression adoptée par de nombreux sociologues pour caractériser l'attitude de prééminence des intérêts particuliers en matière d'aménagements publics (routes, voies ferrées, usines...).

(10) Lire plus loin dans ce numéro les propos de Y. Blein, maire de Feyzin.

sur un mode politique. La question réfère dans ce cas à l'implication des habitants dans les choix urbains. Il n'est pas possible, en effet, de donner un sens concret au développement durable par les seules voies de l'expertise administrative, sans assentiment et mobilisation plus larges. Dans certains pays européens, les partenaires économiques locaux sont également sollicités par les villes.

Les enjeux varient selon les contextes, mais la démarche la moins répandue est de faire appel aux compétences et aux savoirs des habitants. Les citoyens ont des besoins, des aspirations, tandis que les réponses sont détenues par l'administration publique ou les élus. Il semble pourtant difficile de construire une décision démocratique si les savoirs ou les expertises qui l'éclairent sont d'emblée hiérarchisés. La pluralité des savoirs n'est pas reconnue alors qu'elle est au fondement de la démocratisation de l'action politique. Remettre en jeu, en effet, les modalités de la prise de décision sans mettre en jeu le monopole du savoir ou de l'expertise relève d'un affichage démocratique promis à toutes les contradictions.

Ce préambule posé, force est de constater qu'en matière de responsabilité politique on assiste souvent à des délégations en cascade visant à responsabiliser soit des communautés, soit des consommateurs, soit des groupes d'habitants. Au Royaume-Uni et dans le monde anglo-saxon, l'approche des *agenda 21* locaux est par exemple communautaire. Il s'agit d'amener la communauté, et plus spécifiquement les populations qui posent problème, à se prendre en charge par l'élaboration d'un projet collectif. Si cette approche déploie un bel espace de concertation et peut avoir des effets heureux sur les individus qui y participent (11), elle s'accompagne d'un désengagement de la puissance publique et d'une déresponsabilisation concomitante. Les initiatives de développement durable sont en conséquence souvent réduites à des micro-projets. Une seconde dérive serait d'utiliser sciemment le bénévolat des associations et des habitants pour produire de l'action publique à moindre coût.

En France, la démarche d'appui au développement durable présente plutôt les défauts inverses, étant descendante, n'encourageant pas vraiment les initiatives locales ni la participation du public. Les dispositifs réglementaires se référant au développement durable se multiplient (12). Pourtant, l'effet de délégation est également marqué : à l'État de mettre en place les cadres juridiques recommandant la prise en compte du développement durable, aux collectivités territoriales d'élaborer les projets de territoire qui s'en inspireront. L'ennui est que le développement durable est perçu par une majorité d'acteurs locaux comme un mot d'ordre plaqué sur les territoires. En l'absence de formation et de sensibilisation préalables, de débat public, mais aussi d'arbitrages nationaux pouvant jouer un rôle incitatif, la notion est assimilée à une nouvelle consigne qui sera souvent contournée ou détournée.

(11) Mais le développement durable peut-il être réduit à une thérapie de groupe, fût-elle sociale ?

(12) PDU (Plan de déplacement urbain), SCOT (Schéma de cohérence territoriale), PLU (plan local d'urbanisme), ORU (Opération de renouvellement urbain), Contrats d'agglomération ou de pays, PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable)...



Les quelques villes françaises engagées dans une démarche de développement durable (13) rencontrent de réelles difficultés pour mobiliser des habitants ou des partenaires peu familiarisés avec ce concept. Partant de ce constat, certaines collectivités ont choisi de travailler d'abord sur la constitution d'une culture du développement durable au sein de l'administration municipale, comme Grande-Synthe (Nord) et Lorient, ce qui suppose d'établir plus de transversalité dans l'action municipale. Le cloisonnement des services et les chasses-gardées ne facilitent pas le travail. Ce parti-pris, assez structurant à terme, est d'autre part fragile : reposant au départ sur un nombre réduit de porteurs, sans ancrage extérieur, la démarche est soumise aux aléas d'un changement d'équipe municipale ou de direction de service.

Des collectivités italiennes ont réussi à contourner en partie ce problème en organisant de larges campagnes de communication et des « forums 21 » auxquels les participants sont nominale-ment convoqués. Quelques centaines d'acteurs, représentant les différentes institutions publiques, entreprises et associations, viennent régulièrement débattre pour élaborer la stratégie de l'*agenda 21*. La mise en œuvre, elle, soulève plus de difficultés.

Beaucoup plus au Nord, en Suède et Finlande, prédomine une des expressions les plus abouties de la responsabilisation individuelle. La participation des habitants dans les *agenda 21* doit aider à la réorientation des consommations, des modes de vie et des comportements. Cette approche ambitieuse ne traduit pas un désengagement des pouvoirs publics, mais vient compléter l'action municipale. Les élus sont relativement sensibilisés à la dimension politique du développement durable (14). Les municipalités travaillent en collaboration avec le secteur associatif, qui bénéficie de financements importants et peut être à l'origine de la mise en place d'un *agenda 21*.

Dans les pays où les pouvoirs locaux sont faibles car récents, comme en Europe centrale et orientale, le concept de développement durable est également porté par les associations, dotées de personnes très qualifiées dans le domaine de l'environnement : juristes, médecins, universitaires, etc. Ici, c'est le monde savant qui fait pression pour la résolution de la crise environnementale, en s'inscrivant dans une optique plus large de développement durable, qui éviterait les ornières connues à l'Ouest...

Les prises de responsabilité aujourd'hui perceptibles ne permettent pas encore d'augurer d'un mouvement politique vers un développement durable. La question est en voie d'intégration par certains professionnels de l'urbanisme, mais les élus restent très silencieux sur les options qui paraissent aujourd'hui nécessaires pour donner un nouvel élan à ces mobilisations diffuses.

Cyria Emelianoff

(13) Que ce soit par un *agenda 21* local ou un Contrat d'agglomération, sans doute plus prometteur, si l'on en croit les expériences de Poitiers et Dunkerque. La structure en charge du développement durable correspond souvent dans le premier cas au Service de l'environnement, et dans le second, à la Mission prospective, mieux placée pour définir transversalement une politique de développement durable. L'idéal toutefois serait d'ancrer cette démarche, de manière complémentaire, au sein du Service de développement économique.

(14) **W. L. Lafferty** (ed.), *Sustainable communities in Europe*, Earthscan, Londres, 2001.