

N° 7 - mai 2001



## Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5)

Une contribution de la FNAU  
aux réflexions sur le  
**DEVELOPPEMENT DURABLE**



En 1996 à Istanbul, les représentants des Etats du monde, réunis pour la Conférence des Nations Unies "Habitat II", ont pris solennellement position sur la question du logement et des politiques urbaines. Ils ont souscrit à cette occasion aux objectifs complémentaires de "garantir à tous un logement décent" et "rendre les établissements humains plus sûrs, salubres, vivables, équitables, durables et productifs"

Cinq ans plus tard, un Sommet Mondial se tient à New York en juin 2001 pour faire le point sur les difficultés rencontrées et les progrès accomplis. Il doit donner un nouvel élan aux engagements d'Habitat II en faveur du "développement durable".

Depuis plusieurs années la FNAU réfléchit à la signification de ce concept et s'efforce d'en expliciter les applications opérationnelles. Ce travail est particulièrement nécessaire car si les enjeux du "développement durable" sont aujourd'hui à peu près reconnus par tous, il reste encore malaisé, pour nombre d'élus et de professionnels d'en saisir concrètement toutes les implications et d'en identifier les moyens de mise en œuvre.

Le présent Dossier s'inscrit dans une démarche d'information et de sensibilisation. Il rappelle et décrit les étapes des réflexions menées par les agences d'urbanisme pour approfondir le concept du développement durable ainsi que les "travaux pratiques" auxquels celles-ci ont pu donner lieu. Leurs conclusions mettent en lumière les apports d'une politique de développement territorial qui soit à la fois soucieuse d'efficacité économique, respectueuse de l'environnement et attentive au progrès social, les trois "fondements" du développement durable.

LE "DEVELOPPEMENT DURABLE"

UN CONCEPT AU CENTRE DES REFLEXIONS DE LA FNAU DEPUIS DIX ANS

Le "développement durable" est né, pour la FNAU, d'une réflexion lancée à Brest en 1992 à l'occasion de la 13<sup>ème</sup> Rencontre nationale des agences d'urbanisme. Intitulée "Cité puzzle", la Rencontre de Brest avait fait le constat de l'éclatement spatial, fonctionnel et social de la ville. En 1993 à Toulouse, à l'occasion de sa 14<sup>ème</sup> Rencontre intitulée "Recomposer la Ville", et en écho aux débats de l'année précédente, la FNAU s'était interrogée sur les fondements de la pratique professionnelle des urbanistes et leurs évolutions.

Dans cette première étape, la problématique du développement durable apparaissait d'abord comme le moyen d'articuler entre l'ensemble des champs de l'urbanisme (habitat, transports, équipements...) et toutes les échelles territoriales (du global au local), permettant ainsi de repenser le développement urbain de façon plus cohérente.

La FNAU a ensuite porté le débat à l'échelle européenne en organisant à Lyon en 1995 la première "Biennale des villes et des urbanistes d'Europe". Intitulée "Planification urbaine et développement durable", la Rencontre de Lyon a remis en cause certaines certitudes, mettant notamment en évidence que le développement se confond pas avec la "croissance" et que trop souvent dans le passé, modernisation et progrès se sont accompagnés de logiques d'action très dispendieuses.

Cette "prise de conscience" progressive par le réseau des agences de la force et des implications du concept de "développement durable" s'est tout naturellement exprimée en 1996 à l'occasion du Sommet des villes "Habitat II" à Istanbul auquel la FNAU a participé activement. En même temps qu'elle y a dressé l'état des démarches innovantes menées dans les villes françaises en matière de développement durable(n°1), elle s'est efforcé de les mettre en perspective, plaidant pour une nouvelle planification intégrée, écologique et solidaire.

(n°1) Sommet des Villes . Istanbul, juin 1996. Planification urbaine et développement durable, contribution des agences d'urbanisme.

## DES OUTILS OPERATIONNELS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans la continuité de ces préoccupations, la FNAU a réalisé pour les services de l'Etat, entre 1997 et 1999, plusieurs études sur la prise en compte du "développement durable" dans les documents d'urbanisme et la planification territoriale ainsi que sur les conditions permettant de mieux intégrer cette problématique dans les démarches de projet.

Le besoin est vite apparu de disposer d'un "référentiel" qui puisse s'appliquer sur un territoire local et qui permette d'y décliner les exigences générales du développement durable en objectifs concrets et en moyens opérationnels. Un "corpus de références" a donc été constitué puis testé pour l'élaboration des "diagnostics territoriaux" et l'évaluation des politiques publiques d'aménagement.

Appliquée dans le département des Yvelines à la demande de la Direction Régionale de l'Équipement d'Ile de France, une méthode de "diagnostic territorial" a été mise au

point. Elle a permis d'intégrer les enjeux du développement durable dans une logique de projet. Le "corpus de références" ainsi constitué a été utilisé comme un filtre au travers duquel le territoire local a pu être analysé, permettant de poser les bonnes questions et d'en faciliter les vérifications (n°2) sur le site Web de la FNAU.

Ce "corpus" s'est avéré également utile pour l'évaluation des politiques publiques. Une recherche a été menée par la FNAU, à la demande du Ministère de l'Environnement, pour évaluer différents documents d'urbanisme ou de planification (Schémas directeurs, Plan d'occupation des sols, Charte d'écologie urbaine, Schéma d'environnement industriel...) et mettre en évidence la manière dont ceux-ci intégraient les enjeux du développement durable. Plusieurs conclusions en sont ressorties. Si certains domaines d'action comme la gestion des ressources naturelles, la valorisation du patrimoine ou l'intégration sociale, apparaissent globalement mieux pris en charge aujourd'hui qu'il y a 20 ans, de nombreuses ambiguïtés, voire des contradictions, perdurent souvent entre les choix de développement économique d'une part et les principes d'équité sociale et de protection de l'environnement d'autre part. Ces contradictions imposent de toute évidence une réforme des outils et des procédures (dont l'empilement et le chevauchement contrarient l'efficacité de l'action publique) mais elles nécessitent aussi un changement assez radical des mentalités des acteurs, trop souvent enfermés dans des logiques de pouvoir, de savoir et de compétence.

La question des transports et des déplacements illustre bien la nécessité de la "transversalité" qui est au centre des politiques de développement durable. A la demande du PREDIT et du Ministère de l'Équipement, le réseau des agences a étudié, dans six agglomérations françaises, comment les projets de transport collectif en site propre s'inscrivaient dans une politique de développement durable. L'analyse (n°3) a notamment fait ressortir que les politiques de transport public se sont beaucoup focalisées, ces dix dernières années, sur la création de nouvelles lignes de tramway mais qu'elles n'ont pas toujours été accompagnées, notamment pour les projets les plus anciens, d'une réflexion parallèle sur l'intermodalité et l'organisation urbaine. Les approches intégrées, prenant appui sur des politiques foncières et proposant un arbitrage entre extension urbaine et "recyclage" de la ville existante restent encore trop peu nombreuses. Les choses sont toutefois en train de changer et la philosophie des projets les plus récents est davantage soucieuse du lien entre la gestion des déplacements, la localisation des activités et le peuplement des quartiers.

(n°2) Cette approche méthodologique a été récemment publiée dans les collections du CERTU (septembre 2000). Elle est disponible

(n°3) "Transports collectifs et développement durable" FNAU-PREDIT. Décembre 1998

UNE EXPERIENCE EN VRAIE GRANDEUR :

L'ATELIER DEVELOPPEMENT DURABLE D'ANGERS

Afin de tester et d'évaluer les apports d'une méthode d'analyse prenant en compte les impératifs du développement durable, un atelier de travail été organisé par à

Angers à l'automne 2000 par le Club "Environnement" de la FNAU et par l'agence d'urbanisme locale. Il a rassemblé des experts des agences, des techniciens des collectivités locales et des responsables politiques municipaux. Ces "travaux pratiques" ont d'abord mis en évidence la nécessité de bien séparer les différentes étapes d'une démarche globale : de la compréhension de la question à la construction de la problématique, de l'état des lieux au diagnostic, des propositions à la mise en place d'indicateurs de suivi.

La définition et la mise en place d'une politique locale de développement durable amène inévitablement à poser la question du niveau territorial de référence. Les décisions locales sont souvent très "contraintes" par des choix nationaux sur lesquels les élus locaux ont peu de prise. Cela rend d'autant plus nécessaire de bien distinguer les enjeux des objectifs et des moyens, de croiser non seulement les données mais également les thèmes et les secteurs d'intervention et de bien identifier les attentes des différents acteurs locaux.

Certains des objectifs traditionnels d'une politique de développement local peuvent être considérés comme les moyens de stratégies territoriales plus globales : les choix d'implantation des programmes de logement et des zones d'activités peuvent ainsi être un outil pour accroître la diversité sociale et diminuer la demande de déplacements... Les questions doivent être hiérarchisées, ordonnées et articulées entre elles si l'on veut aboutir, par itérations successives, à l'établissement d'un diagnostic stratégique, à la mise en évidence des enjeux et des finalités à partir desquels il va être possible de mobiliser les ressources locales.

La "grille d'analyse" mise au point par la FNAU distingue huit objectifs principaux dans une politique de développement durable : assurer la diversité de l'occupation des territoires, faciliter l'intégration des populations, valoriser le patrimoine, économiser et valoriser les ressources, assurer la santé publique, organiser la gestion des territoires et favoriser la démocratie locale, inciter à une croissance économique préservant l'environnement de façon socialement acceptable. Appliquée sur plusieurs sites et sur plusieurs projets dans l'agglomération d'Angers, elle a montré qu'elle pouvait renouveler en profondeur les pratiques de la planification et de la gestion urbaine. Reposant sur la "transversalité", elle oblige en permanence à solliciter d'autres compétences et à "casser" les logiques sectorielles

Elle peut aussi toutefois susciter certaines réticences de la part des autorités locales qui peuvent ne pas accepter sans examen les huit "objectifs" du développement durable proposés par la grille FNAU. Les élus locaux peuvent avoir l'impression d'être dépossédés de leurs prérogatives et de leur rôle et de ne plus disposer de marge de manœuvre pour faire leurs propres "choix de société". Il est donc indispensable, en préalable à toute application opérationnelle de la grille de bien se mettre d'accord avec les élus sur la liste des objectifs et leur hiérarchisation. Cette validation préalable peut conduire à abandonner certains d'entre eux, à en modifier d'autres ou à en minorer l'importance locale.

## LES ACQUIS ET LE BILAN DES " AGENDAS 21 " LOCAUX

Les expérimentations locales qui ont pu être menées pour donner un contenu concret aux principes du développement durable témoignent de l'intérêt, mais aussi

de la difficulté de l'exercice, comme le montrent les "Agendas 21" locaux. Ceux-ci sont en quelque sorte des applications pratiques du programme "Action 21" approuvé à Rio de Janeiro en 1992 par le Sommet de la Terre afin de préparer l'entrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle. A la suite du Sommet de Rio, 650 collectivités locales européennes ont signé en 1994 la Charte d'Aalborg et se sont lancées dans la réalisation d' "Agendas 21" pour mettre en œuvre des processus de planification et des programmes d'action intégrés destinés à renouveler radicalement les modes de faire et le contenu de l'action publique territoriale.

La Conférence Européenne des villes européennes durables qui s'est tenue à Hanovre en février 2000 a permis d'établir un premier bilan, d'échanger les bonnes pratiques et de partager les démarches méthodologiques. Il en est notamment ressorti que les "Agendas 21" locaux devaient être utilisés non comme des outils supplémentaires de développement territorial mais comme un moyen de mise en cohérence des politiques publiques. Le développement durable ne doit pas être seulement le supplément d'âme d'une politique de développement et d'aménagement mais il doit exprimer une politique globale tant dans son contenu que dans sa formulation.

En France, deux "appels à projet" ont été lancés en 1997 et 2000 par le Ministère de l'Environnement. Ils ont suscité des réponses nombreuses mais aussi souvent partielles de la part des collectivités locales. Si quelques-unes ont véritablement proposé des politiques globales de développement, à l'échelle de leur ville ou de leur agglomération, la plupart ont souvent privilégié des entrées thématiques ou géographiques. Quant aux expériences sur le terrain, elles mettent bien en évidence les difficultés récurrentes à s'extirper des logiques sectorielles et à conduire des actions transversales qui produisent de la cohésion territoriale.

Certes, tout le monde admet la nécessité d'articuler le court terme et le long terme, l'intérêt de se doter d'outils de suivi et d'évaluation ou bien encore l'obligation d'intervenir sur un territoire en en prenant en compte les différentes échelles plutôt qu'en l'enfermant dans un périmètre unique et préétabli... Très vite pourtant, les contraintes liées au respect des domaines de compétences des institutions ou aux modalités opérationnelles de mise en œuvre amènent à abandonner les ambitions initiales. De fait aussi, l'approche financière classique continue souvent à ignorer les coûts externes. Quant à la logique de subsidiarité, elle va rarement au-delà d'un discours convenu et reste peu pratiquée. Il faut enfin reconnaître que l'observation des phénomènes est trop souvent le paravent commode d'une évaluation des politiques publiques qui reste à inventer. La préoccupation légitime du " comment faire " ne doit pourtant pas conduire à négliger celle du " pourquoi faire ". Le développement durable ne doit pas être seulement un moyen, il doit être d'abord répondre à une exigence de résultat.

Les choix de société qu'implique le développement durable amènent aussi à s'interroger sur la pertinence de sa prise en charge par le niveau local. Il est en effet clair que les valeurs du développement durable : produire des richesses, rester solidaire, préserver les ressources rares... transcendent l'échelle du territoire local et même souvent le niveau national. Comment faire pour que l'exigence du développement durable ne supprime ni la diversité des opinions, ni la nécessité du compromis, du dialogue et du partenariat ? D'importantes transformations affectent

aujourd'hui les systèmes de pilotage des villes, mettant l'accent sur la négociation et la contractualisation. Peut-on imaginer que demain, les objectifs du développement durable deviennent la référence générale de l'action publique ? On peut en tout cas le souhaiter.

## LE DEVELOPPEMENT DURABLE AU CRIBLE DES TROIS DERNIERES RENCONTRES NATIONALES DE LA FNAU

Le développement durable exige une démarche intégrée tant pour élaborer les objectifs d'une politique urbaine que pour mobiliser les moyens de sa mise en œuvre. Les trois dernières Rencontres annuelles de la FNAU ont offert l'occasion, à trois niveaux différents, d'approfondir cette exigence.

En 1998 à Bordeaux, le thème choisi était celui des transports et des stratégies urbaines. La Rencontre a mis en évidence l'absence trop fréquente de "transversalité" en matière de stratégies de développement urbain. Une mobilité débridée privilégiant l'usage de l'automobile a des effets négatifs suffisamment connus (gaspillage de l'espace, inégalités sociales) pour ne pas aller à l'encontre du développement durable. Les débats ont mis en avant la vertu d'une planification urbaine s'articulant étroitement avec celle des transports. Plusieurs pistes d'action ont été identifiées, visant à croiser demandes individuelles de mobilité, rentabilité, impact environnemental, orientations sociales et développement économique... La pertinence des échelles territoriales a été mise en question, tant au niveau des "projets" qu'à celui des "contrats" qui en permettent la mise en œuvre. Chacun s'est accordé à souhaiter une meilleure coordination des politiques sectorielles au niveau local (transports, habitat, équipements et services...). Le "schéma de cohérence territoriale", nouveau document-mère de planification proposé en 2000 par la Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU), est, en partie, né des débats et des échanges de Bordeaux.

En 1999, à Nancy, et sous l'angle cette fois du renouvellement urbain, les participants à la XXème Rencontre des Agences d'urbanisme ont réfléchi aux conditions de succès d'une démarche intégrée de "recyclage" de la ville sur elle-même. La "ville renouvelée" implique un renouveau de la gestion urbaine au profit d'une plus grande souplesse des interventions et d'une plus grande cohérence des actions. Le rôle essentiel de la collectivité publique et notamment des autorités locales a été mis en évidence mais dans le cadre d'un "pilotage" partenarial, participatif et placé à la bonne échelle territoriale. Les exemples réussis de renouvellement urbain démontrent qu'il est possible de réinsérer dans des dynamiques positives d'évolution des territoires qui paraissent durablement installés dans une spirale d'échec (n°4). Cette réintégration suppose toutefois un certain nombre de conditions au premier rang desquelles le renforcement de la légitimité et de la capacité d'agir des autorités d'agglomération, seules à même de disposer d'une vision globale et transversale de leur territoire et, à ce titre, irremplaçables pour arbitrer entre les politiques d'extension et de renouvellement urbains.

A Strasbourg en 2000, La 21ème Rencontre des Agences d'urbanisme s'est interrogée sur les enjeux et les outils de la gouvernance dans les territoires urbains. Les débats ont montré qu'aucune institution, pas même la structure intercommunale d'agglomération, ne peut, à elle seule, maîtriser la totalité des politiques de

développement et d'aménagement. La nécessité du partage des responsabilités dans les territoires urbains implique d'y mettre en place des systèmes de gouvernance qui permettent d'associer et d'articuler les institutions publiques, les acteurs sociaux et la société civile. Si l'on veut susciter l'adhésion active des citoyens sur un projet de développement, il faut nécessairement organiser une certaine "co-production du bien public". Les lois VOYNET et CHEVENEMENT votées en 1999 et la loi SRU votée en 2000 peuvent demain contribuer à une meilleure gouvernance des territoires urbains. Elles ne produiront toutefois tous leurs effets que si cette gouvernance nouvelle s'organise au service d'un projet partagé de développement territorial et mobilise la capacité d'initiative de ceux qui le mettront en œuvre (n°5).

(n°4) Douze propositions pour une ville renouvelée ; les conditions de réussite d'une politique de renouvellement urbain dans les agglomérations françaises ", CDC-FNAU, Paris, octobre 1999 (disponible à la FNAU et sur le site Web de la FNAU)

(n° 5) Vers une approche renouvelée des politiques de développement territorial" FNAU, septembre 2000 et Dossier FNAU n° 6, décembre 2000, documents disponibles sur le site Web de la FNAU

## LE DEVELOPPEMENT DURABLE UN CONCEPT QUI A DE L'AVENIR

A New York en juin 2001, la plupart des questions soulevées à Istanbul en 1996 vont être de nouveau posées. Elles tourneront très largement autour du concept de "développement durable" et de ses conditions d'application dans les territoires urbains. Quelques-unes des "leçons" d'Istanbul méritent d'être rappelés ici.

Le phénomène d'urbanisation est aujourd'hui universel. Il touche tous les pays et tous les continents et marque une vraie rupture dans l'évolution de l'humanité. Un homme sur deux habite aujourd'hui en ville, contre un sur dix il y a un siècle. En 2025, l'ONU prévoit que 60% de la population mondiale résidera dans les espaces urbains. L'urbanisation est bien le grand défi de demain.

Nous n'avons qu'une seule terre. Le développement urbain ne peut pas, ne peut plus, s'envisager comme une consommation sans mesure et sans fin des ressources naturelles limitées dont dispose la planète. Cela est vrai de l'espace mais cela l'est aussi de l'eau, de l'air, des paysages, du patrimoine naturel et urbain. Nous avons des comptes à rendre aux générations qui nous suivront. Le concept de "développement durable" est né de cette prise de conscience

Le monde urbain doit évoluer en respectant les trois grands principes du développement durable,

Le développement économique d'abord qui organise la production de richesses et crée les conditions de la prospérité,

la cohésion sociale ensuite qui passe par la solidarité et qui permet une répartition équitable des richesses produites

la protection de l'environnement enfin qui permet de ménager les ressources dont nous disposons et d'assurer la pérennité du monde dans lequel nous vivons.

Dans le prolongement et l'approfondissement des principes d'Istanbul, la FNAU apportera sa contribution aux réflexions et aux débats sur le développement durable qui seront au centre des débats du prochain Sommet de New-York (n°6).

(n°6) La FNAU diffusera à New-York une brochure présentant quelques-unes des expériences récentes menées par les agglomérations françaises en matière de "gouvernance urbaine" (disponible sur la site Web de la FNAU)

Ce Dossier a été préparé par la FNAU à partir de diverses contributions issues du réseau des agences d'urbanisme et notamment celles de Françoise ROUXEL, consultante à Traversières, Jean-François PERETJATKO (Agence de Brest) et de Pascale POUPINOT (Agence d'Angers).