



HAL
open science

La ville durable, de nouveaux objectifs et modes de gouvernance

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. La ville durable, de nouveaux objectifs et modes de gouvernance. Gérard-François Dumont. La France en villes, Armand Colin - Sedes CNED, pp.186-197, 2010, 978-2-301-00128-3. halshs-01864296

HAL Id: halshs-01864296

<https://shs.hal.science/halshs-01864296v1>

Submitted on 29 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHAPITRE 18

La ville durable, de nouveaux objectifs et modes de gouvernance

Gérard-François DUMONT

Dans l'histoire comme dans les temps contemporains, la ville a souvent fait peur : peur d'une diffusion rapide des épidémies sous l'effet de la promiscuité, peur des incendies qui ont scandé l'histoire de nombreuses villes, peur de l'anonymat de « la foule solitaire », entraînant les excès de l'individualisme et facilitant des actions délictueuses ou criminelles, peur de la pollution engendrée par la concentration des hommes et des activités économiques, peur d'une artificialisation de l'espace qui prend la place des soi-disant « milieux naturels¹ »... D'ailleurs, puisque la ville serait un danger par sa nature même de territoire plus dense que les espaces alentour, l'humoriste Alphonse Allais (1854-1905) avait proposé la solution suivante : « Il suffit de mettre les villes à la campagne ».

Toutefois, la peur de la ville n'est pas systématiquement irréfléchie. Elle repose sur des travaux scientifiques de démographie ou de sociologie, à l'exemple des analyses de John Graunt, qui s'intéresse en détail au cas de Londres au XVII^e siècle, cas, *mutatis mutandis*, qui pourrait s'appliquer à n'importe quelle grande ville de France de cette période. Graunt énonce une homothétie entre l'augmentation de la population et l'insalubrité dans les termes suivants : « Je me suis demandé si une ville, en devenant plus peuplée, ne devient pas, justement à cause de cela, plus insalubre. J'incline à croire que Londres est aujourd'hui plus insalubre que jadis en partie parce qu'elle est plus peuplée, mais surtout parce que, comme je l'ai entendu dire, on brûlait à Londres, il y a 60 ans, peu de charbon, et qu'aujourd'hui il est utilisé universellement ». Ce passage signifie donc que la ville, en raison d'une concentration de population, consomme sur une surface réduite beaucoup d'énergie fossile, créant de la pollution. L'examen des spécifi-

1. Rappelons que, contrairement aux croyances souvent répandues ignorant la géographie, il n'y a guère d'environnement « naturel ». Le grand géographe Jean Demangeot titre son livre *Les milieux « naturels » du globe* (Paris, Masson, 1984, 1^{re} éd.), les guillemets signifiant qu'il n'existe guère de milieu « naturel » où l'homme ne soit pas intervenu. Le paysage bourguignon qui nous paraît « naturel » est le fait d'un considérable travail de défrichage et d'aménagement réalisé au Moyen Âge, sous l'impulsion des moines cisterciens. Les marais breton et poitevin (respectivement au nord et au sud du département de la Vendée), qui nous paraissent si « naturels » lors d'une promenade bucolique en barque, résultent d'un aménagement humain de marais insalubres. Autre exemple, la forêt la plus étendue d'Europe occidentale, celle des Landes en Aquitaine, a été entièrement créée par l'homme à partir du XVIII^e siècle (Micheline Hotyat, « La forêt de Fontainebleau », dans : Jean Demangeot, *les milieux « naturels » du globe*, Paris, Armand Colin, 2000, 8^e éd.).

Pour citer cette publication :
To cite this version :

Dumont, Gérard-François, « la Ville durable, de nouveaux objectifs et modes de gouvernance », dans : Dumont, Gérard-François (direction), *La France en villes*, Paris, Armand Colin - Sedes CNED, 2010, p. 186-197
ISBN 978-2-301-00128-3

cités démographiques de la ville conduit John Graunt à la conclusion suivante : la ville est moins salubre que la campagne, ce qu'il formule ainsi : « La province est plus salubre que la cité¹ ». Les « fumées, vapeurs et puanteurs » de la ville en seraient la cause.

L'analyse de John Graunt est juste, mais elle est datée, car elle omet la capacité de l'homme à innover pour prévenir ou écarter les risques. Il en résulte que ses craintes ont fait long feu et que, en France comme ailleurs, les villes ont longtemps été « durables » sans le savoir. Toutefois, les dernières décennies du xx^e siècle ont vu naître la notion de « ville durable », qui débouche sur la recherche d'une gouvernance associant notamment davantage de participation des citoyens tant dans les phases de création ou de suivi que d'évaluation.

1. Des villes « durables » sans le savoir

Effectivement, la quasi-totalité des villes de France peut, au moins pour le passé, être qualifiée de « durable ». En effet, les choix d'aménagements historiquement effectués n'ont pas nui aux générations futures comme l'attestent deux constats : d'une part, les générations futures ont pu continuer à vivre dans des villes agencées par les générations précédentes. D'autre part, ces générations futures ont même pu y vivre plus longtemps, ce qui prouve que les aménagements passés n'ont pas nui à leur espérance de vie.

Les progrès contre l'insalubrité plus rapides en ville

Contrairement aux craintes de John Graunt, justifiées par la situation de 1662 à Londres, les hommes ont réussi à créer des conditions d'environnement urbain permettant de réduire de façon extraordinaire les facteurs de mortalité que John Graunt avait identifiés à Londres : variole, varicelle, rougeole, vers, peste. Sur le plan des évolutions absolues, les résultats sont fabuleux : l'environnement de la ville, modifié par le labeur des hommes, leurs innovations et leurs modes de vie plus hygiéniques, n'a plus les effets mortifères qu'il avait au xvii^e siècle. Qu'en est-il sur le plan relatif, c'est-à-dire par rapport aux territoires ruraux, qui ne connaissent pas de concentration de population ? L'histoire démographique apprend que les conditions d'environnement se sont améliorées plus vite en ville, où les progrès contre l'insalubrité ont été plus rapides, qu'à la campagne.

En France comme dans les autres pays européens, la première étape de la transition démographique² est une période pendant laquelle la surmortalité relative des territoires passe de la ville à la campagne. En effet, en ville, la concentration d'habitants facilite la mise en place d'équipements et de services permettant de réduire rapidement la mortalité, de diminuer considérablement ce que John Graunt appelait « l'insalubrité », alors que le recours à des agencements propices à l'environnement s'effectue plus tardivement dans les campagnes des mêmes pays.

1. John Graunt, *Observations naturelles et politiques répertoriées dans l'index ci-après et faites sur les bulletins de mortalité*, Londres, 1662, rééd. Ined, Paris, 1977, p. 114.

2. Gérard-François Dumont, *Les populations du monde*, Paris, Armand Colin, 2^e éd., 2004.

Des villes devenues mieux vivables grâce à l'urbanisme des réseaux

En particulier, les progrès urbains réalisés depuis trois siècles l'ont été grâce à la mise en place de réseaux respectant des conditions d'hygiène précises. Il s'agit essentiellement des réseaux d'eau et d'assainissement, d'où il résulte que les conditions de l'environnement en ville sont, au début du XXI^e siècle, bien meilleures qu'auparavant. Cela est rarement considéré, car les hommes sont plus sensibles à ce qui leur manque qu'à ce qui est déjà acquis. La meilleure preuve de l'amélioration globale de la propreté de l'air ou de l'eau en ville est donnée par la baisse de la mortalité urbaine et par l'augmentation de l'espérance de vie. Si les activités humaines dans les villes étaient restées aussi polluantes que dans les siècles précédents, cette pollution aurait eu des effets sanitaires très notables, empêchant l'augmentation de la longévité, multipliant éventuellement la diffusion de maladies endémiques, et engendrant une mortalité élevée.

Or, les données démographiques mettent en évidence l'amélioration de l'état sanitaire des populations urbaines, amélioration due notamment à de meilleures conditions écologiques : les taux de mortalité par âge n'ont cessé de diminuer depuis deux siècles dans les villes françaises. La mortalité infantile¹ y est tombée à des niveaux très bas, encore inimaginables au milieu du XX^e siècle.

Prenons deux exemples : l'un au XIX^e siècle, l'autre au XX^e siècle. Au XIX^e siècle, la montée de l'urbanisation, dans le contexte de l'ère industrielle, provoque, dans de grandes villes comme Paris, des problèmes d'hygiène apparemment insolubles, transformant les fleuves qui traversent ces villes en d'immenses cloaques. L'aggravation de la pollution de l'eau risque de répandre encore plus de maladies, et d'accentuer la mortalité. Mais c'est alors que se développent de grands réseaux techniques urbains. La qualité de l'eau bue par les citadins s'améliore considérablement par l'adduction d'eau potable, tout en limitant la pollution de la nappe phréatique. L'hygiène est favorisée par l'augmentation de la consommation d'eau par tête. La question de la vidange des fosses, rendue trop fréquente du fait d'un accroissement de la densité de la population, est réglée avec la diffusion des fosses septiques.

Dans les villes à la pointe du progrès, à partir de 1850, les eaux pluviales et les eaux ménagères en provenance des immeubles sont conduites à l'égout. À Paris, les grands travaux du baron Haussmann concernent tout particulièrement cette question. « En 1852, le Parisien disposait de 110 litres d'eau, en 1869, de 175 litres, et, quand l'aqueduc de la Vanne commence à débiter, de 225 litres... Entre 1852 et 1869, les services de la ville posent près de 842 kilomètres de canalisations qui s'ajoutent aux 705 kilomètres que comptait l'ancien Paris² ». Étudiant l'aménagement de la ville, Maxime du Camp précise en 1870 : « C'est de Paris, du Paris d'aujourd'hui qu'est parti ce grand mouvement de salubrité urbaine. Les travaux de M. Belgrand pour la canalisation souterraine de la ville, pour y apporter les eaux potables, et en expulser les eaux souillées suffiraient à illustrer une époque et une nation. Jamais la science appliquée aux soins de la santé publique ne s'est élevée aussi haut³. » Autre innova-

1. En 1950, le taux de mortalité infantile en France est encore de 52 décès d'enfants de moins d'un an pour mille naissances. En 2010, il s'est abaissé à 3 pour mille.

2. Michel Carmona, *Haussmann*, Paris, Fayard, 2000, p. 520-521.

3. Maxime Du Camp, *Paris, ses organes, ses fonctions et sa vie jusqu'en 1870*, Paris, réimpression Rondeau, 1993, cité par Michel Carmona, *Haussmann*, op. cit., p. 523.

tion propice à un bon environnement urbain : à partir de 1894, les excréments humains sont largement évacués dans le réseau qui prend le nom de tout-à-l'égout¹.

Dans la seconde moitié du xx^e siècle, un changement écologique notable concerne à nouveau cette question. L'évacuation des déchets, après les grandes réalisations du xix^e siècle, était une activité plutôt traitée par le mépris. Or, on assiste, sous la pression des besoins, liée à la pression démographique urbaine et à un mode de vie davantage générateur de déchets, à un intérêt croissant pour toutes les questions la concernant. Parallèlement au développement de stations d'épuration s'organise le tri des déchets, leur traitement, l'utilisation de ce traitement à d'autres services, comme le chauffage, etc. Le déchet n'est plus systématiquement considéré comme négatif, mais comme une ressource réutilisable grâce à l'emploi de certaines techniques adaptées. Un exemple parmi d'autres est l'utilisation de déchets compressés qui, agencés de façon intelligente, forment une barrière sonore particulièrement efficace, par exemple pour les riverains des autoroutes urbaines.

Les données démographiques sur la population urbaine attestent donc que les conditions de son environnement n'ont globalement jamais cessé de s'améliorer dans les derniers siècles, grâce à des innovations permanentes et à leur mise en œuvre. Mais ce qui a été vrai dans les derniers siècles du deuxième millénaire le sera-t-il encore dans le cours du xxi^e siècle ? Pour que la réponse à cette question soit positive, est né le concept de « ville durable ».

2. Le cadre conventionnel et juridique d'un nouveau concept

Ce concept émerge au plan international dans le dernier quart du xx^e siècle, puis donne lieu à différents textes gouvernementaux français.

L'émergence internationale d'une nouvelle pensée urbaine

La naissance sémantique du développement « soutenable » ou « durable », conjuguant équité sociale, efficacité économique et respect de l'environnement, s'effectue en 1987 avec le rapport Brundtland qui plaide pour un « développement répondant aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

En juin 1992, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adopté par les 171 gouvernements présents, énonce un plan d'action mondial de développement durable², baptisé Agenda³ 21, autrement dit « ce qui doit être fait » pour le xxi^e siècle. Dans son article 28, cette déclaration de Rio met en avant le rôle essentiel revenant aux collectivités locales, dont les villes, en matière de développement durable : « Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En

1. Gabriel Dupuy, *L'urbanisme des réseaux*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 32.

2. Gérard-François Dumont, « Aménagement et développement durable », dans : Gabriel Wackerman, *Le développement durable*, Paris, Ellipses, 2008.

3. Agenda : gérondif du verbe latin *agere* : faire.

effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable ». La traduction de l'Agenda 21 pour les villes est dénommée « Agenda 21 local » et se présente comme un programme d'actions définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire.

Outre Rio, l'autre socle fondateur du concept de ville durable est issu de la première conférence européenne sur les villes durables, tenue le 27 mai 2004 au Danemark. Elle débouche sur l'adoption d'une charte des villes durables, signée par 330 municipalités européennes, dite Charte d'Aalborg, sous forme d'une déclaration commune des villes européennes pour la durabilité.

Dans ce contexte de l'émergence internationale du concept de ville durable, les gouvernements français veulent notamment inciter les villes à évoluer vers une nouvelle gouvernance.

L'application textuelle française du concept de ville durable

Le premier texte français conforme à la logique de « ville durable » est voté par le Parlement quatre ans après Rio. La Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE), du 30 décembre 1996, décide d'imposer à toutes les agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants l'élaboration d'un Plan de Déplacements Urbains (PDU) afin d'assurer « un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part ». Le PDU a pour objet de définir les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement.

En 1999, une nouvelle étape est franchie avec la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999, qui comprend un article 26 ainsi formulé : « Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont plusieurs communes-centres comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet, élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme « Actions 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations. »

Quatre ans plus tard, le 3 juin 2003, l'État définit une « Stratégie nationale de développement durable ». Son paragraphe intitulé « Territoires » précise notamment : « Le développement des communes doit être organisé, sous la responsabilité des élus locaux, afin d'éviter l'étalement urbain anarchique. Il s'agit d'éviter tout

« gâchis » des espaces naturels et agricoles, mais aussi d'améliorer les conditions de vie et de rendre la ville durable parce que désirable : diminution des déplacements quotidiens des familles et donc de la consommation énergétique, meilleure accessibilité aux services essentiels, accroissement des déplacements piétons et non motorisés en milieu urbain ».

Encadré 30. Les objectifs d'une ville durable

Développer la ville durable implique :

D'agir sur l'ensemble des leviers dont disposent les villes tant sur le plan de l'urbanisme, que de la construction, des transports ainsi que de la gestion des services urbains (eau, assainissement, énergie, déchets...).

De dépasser les cloisonnements sectoriels de l'action publique pour promouvoir, à l'échelle locale, une approche intégrée du développement urbain permettant de mettre en synergie les différentes politiques et projets pour produire plus d'effets que s'ils étaient mis en œuvre isolément.

D'inscrire la dimension sociale dans les initiatives et les projets mis en œuvre localement afin, d'une part, de mobiliser les habitants dont l'implication est essentielle dans la mise en œuvre de certaines politiques (transfert modal pour les transports, économies d'énergie, tri sélectif, maîtrise des consommations d'eau...) et, d'autre part, d'utiliser le levier écologique (écoquartiers, par exemple) à des fins de requalification sociale, notamment dans les quartiers défavorisés.

De mettre en œuvre des stratégies de développement économique qui utilisent le changement climatique pour aider les entreprises à se développer sur de nouveaux créneaux (« *green tech* »), de nouveaux marchés, et offrir des opportunités d'emplois à travers la formation à de nouveaux métiers.

Enfin, de concevoir des stratégies d'anticipation du changement climatique afin de comprendre et d'atténuer la vulnérabilité des villes à son égard. Ces stratégies renvoient à la fois à la gestion des ressources, à la mobilité urbaine, aux modes d'occupation de l'espace mais aussi plus globalement aux modes de vie et de consommation.

Encadré 31. Une « ville durable » doit-elle être dense ou étalée ?

Selon une première proposition, la « ville durable » doit être dense, plus « verticale » qu'« horizontale », moins consommatrice d'espace, puisque les flux de mobilité en termes de volumes, de distances, de moyens de déplacements et, donc, de conséquences sur l'environnement, sont influencés, voire déterminés, par la morphologie urbaine. La ville dense réduit donc les distances parcourues, notamment en voiture, pour les déplacements. La proximité et la diversité des fonctions offertes par la ville dense permettent l'utilisation de la bicyclette et de la marche à pied comme moyens de transport pour accéder aux facilités locales, d'où une dépendance plus faible envers l'automobile. Elle permet aussi de limiter la consommation du sol en recourant à des politiques urbaines privilégiant des actions de réhabilitation, de requalifications urbaines et, seulement dans une moindre mesure, de rénovations. La ville dense limite l'usage de l'automobile en maîtrisant l'étalement et la mobilité.

Selon un point de vue opposé, la ville durable doit être étalée. En effet, une forte densité de population et d'activités peut conduire à ce que la science économique appelle des déséconomies d'échelle, à de graves problèmes de congestion, à générer des fatigues ayant des effets sur la morbidité des habitants. Exerçant une pression sur les rares espaces disponibles, encourageant la spéculation immobilière, la ville dense pourrait contrarier les objectifs écologiques de la sauvegarde de l'environnement et des économies d'énergie, en diminuant la qualité urbaine avec des effets négatifs en termes de pollution.

Souhaitant marier les partisans de la ville dense et ceux de la ville étalée, il est parfois proposé un modèle de la ville polynucléaire, dans laquelle les fonctions habituellement concentrées dans le centre principal sont dispersées dans plusieurs autres sous-centres, formant des noyaux, reliés par des infrastructures de transports publics performantes.

En fait, ces débats sont en partie vains, car il ne s'agit pas d'aménager à partir de rien une ville durable théoriquement idéale, dont les tentatives, comme la « cité radieuse¹ », ont conduit à des échecs patents. La mission d'une bonne gouvernance urbaine ne consiste pas à faire table rase du passé pour bâtir une ville parfaitement rationnelle et, donc, certainement inhumaine, mais à conduire un aménagement

1. Un simple regard sur cette « cité radieuse » de Le Corbusier, dominant la commune de Rezé, en périphérie de Nantes, laisse pantois en raison de son caractère totalement étranger à l'environnement.

humain des formes préexistantes ayant valeur patrimoniale et culturelle, en prenant en compte des objectifs de « ville durable ».

Mais ces objectifs assignés aux villes ne doivent pas être poursuivis par des méthodes centralisées opaques ou aux mains des seuls élus. Au contraire, il est souhaité que les projets de développement fassent largement appel à la participation des habitants et au partenariat avec les acteurs privés et publics, ce qui implique de nouveaux types de gouvernance qui sont progressivement explicités.

3. La « ville durable », une nouvelle gouvernance ?

La nouvelle gouvernance vers laquelle les villes tendent tient d'une part à des décisions nationales et, d'autre part, à des applications locales.

Des référents encourageant une nouvelle gouvernance

À compter de 1997, le gouvernement français lance des appels à projet sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux. L'analyse des expériences des lauréats est capitalisée en vue de diffuser l'expérience acquise. Elle inclut notamment tout ce qui concerne la participation de la population et des acteurs du développement.

Parallèlement, le texte constitutionnel modifié évoque implicitement cette question de la gouvernance. En effet, la Charte de l'environnement, pleinement intégrée au préambule de 1958 depuis la loi constitutionnelle de 2005, consacre les droits de l'homme et de la société dans son environnement. Son article 7 indique que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Dans l'appel à projet pour 2010 d'Agendas 21 locaux, le ministère de l'Écologie et du Développement durable indique la grille d'analyse utilisée, qui comprend plusieurs critères de gouvernance.

Encadré 32. La dimension gouvernance dans la grille ministérielle française d'analyse des projets de ville durables

À l'occasion de la quatrième session de reconnaissance des « projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux », qui s'est conclue en 2010, le ministère de l'Écologie et du Développement durable a précisé les critères ayant permis de distinguer 34 nouveaux projets ; ces critères se réfèrent à une grille d'analyse comportant notamment le point 4 suivant sur la gouvernance :

4) Comment, selon vous, le projet est-il organisé en termes de gouvernance ?

- Par un audit organisationnel des rapports entre les différents types d'acteurs : en interne à la collectivité, vis-à-vis des institutions, des acteurs privés, des partenaires financiers, des experts, de la population ;
- Par une approche intégrée et transversale ;
- Par les moyens mis en place pour associer les habitants, les producteurs, les usagers, les utilisateurs, les acteurs du développement ;
- Par l'organisation systématique d'un débat public et de procédures d'évaluation continue, contradictoires et collectives ;
- Par la mise en relation des échelles de territoire : du local au planétaire ;
- Par la prise en compte des échelles de temps ;
- Par la mise en place d'une maîtrise d'œuvre et d'ouvrage bien identifiée et reconnue.

Dans le même temps, la stratégie nationale du développement durable 2009-2013 insiste sur une nouvelle gouvernance dans les termes suivants :

« Dans la conduite de l'action publique comme dans celle d'un projet, une bonne gouvernance respecte et applique les 5 principes suivants :

La participation des acteurs est effective à toutes les étapes et le plus en amont possible pour permettre à tous de construire et de s'approprier le projet ou la politique ;

L'organisation du pilotage organise l'expression des différents intérêts des parties prenantes et les modalités de choix ;

La transversalité de l'approche vise à concilier développement économique, amélioration du bien-être, cohésion sociale, protection des ressources environnementales et du climat ;

L'évaluation partagée permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques au regard des enjeux globaux et locaux, des principes du développement durable, des attentes des populations, ainsi que l'efficacité des moyens mis en œuvre. Elle contribue à l'évolution des projets et de ses axes stratégiques ;

L'amélioration continue permet d'être en accord avec l'évolution des besoins et attentes de la société.

Une bonne gouvernance suppose en amont et tout au long du processus la transparence dans l'évolution du dossier ».

Toutefois, si l'énoncé de la volonté d'aller vers une nouvelle gouvernance est aisé, l'art est difficile. Son application pose différentes questions.

La mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance

Ainsi, deux approches de gouvernance de l'Agenda 21 des villes sont possibles ; selon la première, l'Agenda 21 local est une démarche spécifique avec sa propre organisation, sa propre méthode et ses propres évaluations. Mais, dans ce cas, l'Agenda 21 local ne peut ignorer d'autres engagements territoriaux existants ou en cours de réalisation, qui couvrent le même territoire, une partie du territoire ou un territoire plus large. Or, comme l'Agenda 21 local est à la fois un document stratégique et opérationnel, il se doit de mettre en place des liens avec d'autres instruments existants d'aménagement du territoire.

Par exemple, une ville peut relever d'un SCOT, schéma de cohérence territoriale, qui remplace les anciens schémas directeurs, dont l'objectif consiste à mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipements commerciaux. Une ville peut aussi posséder divers autres documents territoriaux : un ou plusieurs plans locaux d'urbanisme, un projet d'agglomération, un plan de déplacement urbain, un plan local de l'habitat, un plan local pour l'insertion et l'emploi, une charte d'environnement, un Schéma directeur d'assainissement, un Schéma général d'alimentation en eau potable... Enfin, depuis le Grenelle de l'environnement de l'automne 2008, un nouveau document territorial doit être institué : le plan énergie-climat.

Les différents documents énoncés ci-dessus montrent la diversité des outils possibles ou exigés pour la gouvernance des villes. Il en résulte une complexité, avec de nombreux acteurs, enjeux et possibles conflits d'intérêts, ainsi que des difficultés nées de la coexistence de divers documents, pouvant donner lieu à ce type de commentaire : « Les projets territoriaux de développement durable, comme l'Agenda 21, s'ajoutent aux autres outils de management local. Une multiplication des acteurs et des moyens en découle. Cette complexité est renforcée par la nécessaire compatibilité de ces dispositifs avec les plans et schémas d'aménagement

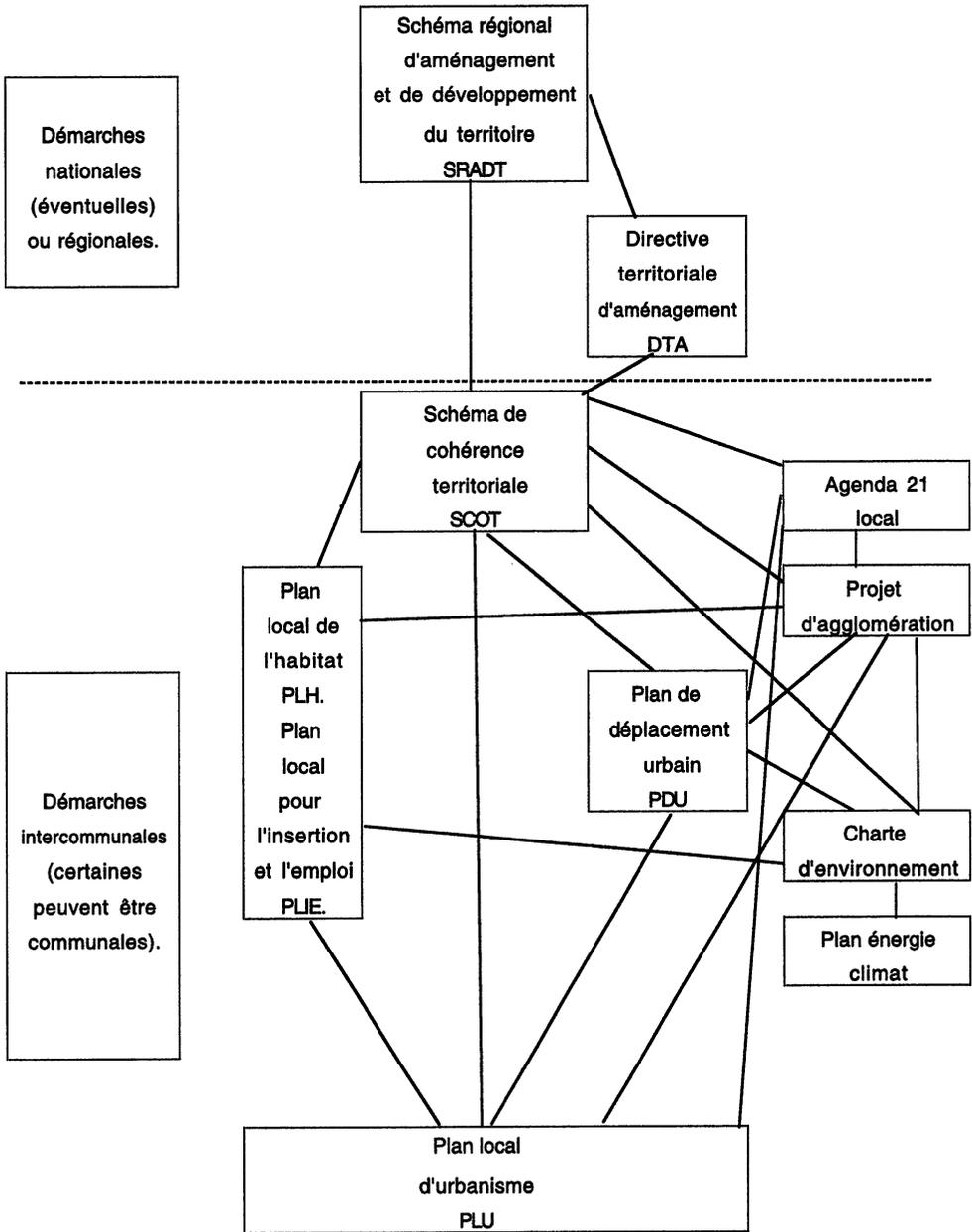


Figure 14 – La ville durable face à la multiplicité des documents concernant l'aménagement de son territoire

régionaux et nationaux, dans le respect du principe de subsidiarité. À même échelle, certains documents prédominent sur d'autres : l'Agenda 21 fixe des recommandations que le projet d'agglomération doit respecter ; le PDU doit tenir compte des

orientations du SCOT, mais il prévaut sur le Plan Local d'Urbanisme (PLU), alors que les Chartes d'environnement sont ignorées. L'aménagement du territoire, système déjà complexe avant le souci du développement durable, le devient encore plus¹ ». Une bonne gouvernance d'un Agenda 21 local, conduit selon une démarche spécifique, ne peut ignorer les objectifs et le contenu des autres documents arrêtés par la ville concernant l'aménagement de son territoire.

Aussi, selon une seconde approche, l'Agenda 21 local n'est pas une démarche spécifique, mais doit se trouver intégré à une autre procédure concernant l'aménagement du territoire, par exemple au projet d'agglomération d'une ville.

Ce qui précède met nettement en évidence le fait que l'Agenda 21 local ne peut être une démarche isolée. Soit son mode de gouvernance doit être intégré dans un projet d'agglomération ou une charte de pays, dans une démarche SCOT, etc., soit il doit s'articuler avec l'ensemble des procédures mises en œuvre concernant l'aménagement du territoire.

Quoi qu'il en soit de la réponse apportée au niveau d'intégration de l'Agenda 21 local dans les autres procédures d'urbanisme et d'aménagement de la ville, la gouvernance propre à une ville durable appelle diverses autres nécessités.

Quelques nécessités d'une gouvernance conforme à la logique de ville durable

En effet, toute ville se caractérise par une multiplicité de lieux de décision, par le rôle qu'exercent ou que souhaitent exercer les différents acteurs politiques, économiques, sociaux et associatifs dans la conduite de l'action publique, par la place que doit prendre le débat public.

Or, la mise en place d'un Agenda 21 local oblige à réfléchir au processus conduisant à la prise de décision, ce qui implique de mobiliser l'ensemble des acteurs de la ville afin de bénéficier de la diversité des compétences et des expériences face à des dynamiques urbaines de plus en plus complexes. L'autorité politique de la ville ne peut être seule à penser et à décider d'un projet commun à long terme, ni à conduire la mise en œuvre de toutes les actions qui en découlent. Il convient donc d'inventer des coordinations d'un type nouveau, de construire des partenariats, c'est-à-dire de nouveaux modes de gouvernance, ayant les implications suivantes.

Il faut d'abord promouvoir une coopération entre les services de la (ou des) collectivité(s) territoriale(s), en dépassant les pratiques et les organisations traditionnellement sectorielles de la fonction publique territoriale, comme des services territoriaux de l'État, voire de ceux des chambres consulaires. Il s'agit d'insuffler des méthodes et un état d'esprit conformes au management par projet.

Une deuxième nécessité consiste à coordonner l'intervention sur un même territoire de pouvoirs publics situés à différents niveaux institutionnels. Dans ce dessein, il faut parvenir à associer à la démarche et au projet Agenda 21 local tous les acteurs institutionnels intervenant sur le territoire : représentants de la région, du département, de l'État, des Caisses de protection sociale, des établissements publics...

Plus généralement, et c'est une troisième implication, il convient d'associer tous ceux qui donnent vie au territoire par leurs actions : chambres consulaires, entre-

1. Rose-Marie Grenouillet, « L'Agenda 21 et les actions de développement durable », *Population & Avenir*, n° 687bis, mars-avril 2008.

prises, banques, commerçants, artisans, prestataires de services urbains, syndicats, associations, etc. En les associant à la préparation et au diagnostic, à la conception de la stratégie, à la définition du plan d'actions, à la mise en œuvre des indicateurs et à l'évaluation des résultats, il s'agit de les rendre acteurs du projet, donc porteurs d'idées et d'initiatives et, en conséquence, d'optimiser les possibilités d'atteindre les objectifs de l'Agenda 21 local.

Encadré 33. Exemple de composition d'un comité de pilotage pour une ville durable

La communauté d'agglomération de Poitiers présente ainsi son Conseil de développement durable¹ :
« La Communauté d'Agglomération a fondé son projet d'agglomération 2003 sur la création d'un nouvel organe consultatif à l'échelle de l'agglomération : le Conseil de développement durable.

La composition du Conseil de développement durable a été pensée avec le souci d'une représentation large et variée de la population locale. La portée de sa mission, comme la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 l'y incitait, était d'associer des citoyens à un niveau et de manière inédits.

Au-delà de l'obligation légale, pour les élus de la CAP (Communauté d'Agglomération de Poitiers), il était important que ce Conseil permette d'associer davantage les acteurs locaux de divers horizons à la réflexion sur l'avenir et le développement de l'agglomération de Poitiers.

Il est composé de 180 membres, un collègue d'élus, d'institutionnels et de représentants associatifs représentés par huit familles d'associations. La particularité de ce Conseil est effectivement d'avoir consacré un temps important à la désignation des membres de ce dernier collège. Au cours de réunions de présentation du Conseil, des représentants ont été élus par les associations présentes. Les 8 familles sont les suivantes : action économique et insertion, cadre de vie, Culture, art et patrimoine, actions sanitaires et sociales, solidarité et famille, action étudiante et jeunesse, sport, loisirs et tourisme, territoire et proximité, solidarité internationale, actions humanitaires et échanges culturels internationaux.

C'est le Président de la CAP qui saisit le Conseil de développement durable pour qu'il émette un avis sur le projet d'agglomération de Poitiers, lui fournissant une trame de travail préalable : un diagnostic et un avant-projet sommaire.

Liée à ce qui précède, la quatrième implication d'un nouveau mode de gouvernance consiste à associer plus généralement à la réflexion et aux décisions importantes à prendre, l'ensemble des habitants du territoire considéré. Le débat public et la démocratie locale sont d'ailleurs souvent considérés comme le quatrième pilier de la ville durable, qui s'ajoute aux trois autres que sont le développement économique, le progrès social et la protection de l'environnement.

La notion de ville durable pose donc de nouvelles exigences de gouvernance fondées en réalité sur la complexité croissante des réalités urbaines qui s'inscrivent toutes davantage dans des logiques de réseaux que dans des rapports hiérarchiques. L'un des enjeux de la bonne gouvernance urbaine tient au temps. En effet, cette gouvernance urbaine peut difficilement réussir si elle ne s'exerce pas dans la durée : il faut du temps pour établir les diagnostics précis des méfaits réels de telle ou telle situation sur l'environnement, de leurs causes, pour élaborer des solutions, pour les traduire dans des décisions démocratiques, pour les mettre en œuvre et, ensuite, les adapter en fonction des résultats obtenus.

Deuxième remarque, la situation en France se caractérise par une profusion de textes et de procédures qui peuvent gêner la bonne lisibilité de l'aménagement durable. Il se peut même que la forme, le bon respect des procédures détaillées

1. http://www.agglo-poitiers.fr/ct_39_97__40_ans_d_intercommunalite.html, information saisie le 27 avril 2010.

inscrites dans la réglementation, l'emportent sur le fond, une approche fondée sur les véritables principes du développement durable.

Tout cela conduit à une interrogation puisque le concept de ville durable peut se révéler soit comme une rhétorique sans contenu, soit comme un horizon indépassable des politiques urbaines futures. Autrement dit, il faut éviter que ce concept soit une démarche alibi, avec des programmes opportunistes qui perdent en lisibilité et en crédibilité. Finalement, la question de la ville durable reste à clarifier car la notion demeure en partie imprécise, recouvrant des champs temporels et des démarches différents : diagnostic, élaboration concertée de stratégie, rédaction de projets, définition d'outils de mesure, mise en œuvre de projet, évaluation des réalisations, adaptation continue des décisions initiales selon les objectifs redéfinis ou l'évolution des besoins.

Mais une autre question se pose : que signifie aménager selon le concept de ville durable une partie du territoire de la ville si une autre partie, se trouvant en difficulté, répond à une réalité inverse ? Or, il existe incontestablement en France des quartiers de villes dans une situation spécifique, ce qui a conduit à la mise en œuvre pour eux d'une gouvernance spécifique dénommée « politique de la ville »

GÉOGRAPHIE



CAPES - Agrégation

La France en villes

sous la direction de
Gérard-François DUMONT

CNED



SEDES