

PADD et Agenda 21 : concurrence ou complémentarité dans le développement des villes durables en France ?

vendredi 9 janvier 2009

par Roberto A. M. Magalhães

Chercheur et architecte brésilien, Roberto A. M. Magalhães livre une réflexion sur les outils de l'action publique locale en matière d'écologie et de développement durable. Il compare le processus de réalisation de l'Agenda 21 et du Plan d'aménagement de développement durable dans les agglomérations de Nantes, de Lyon et à la Ville de Paris. Il montre comment le concept appliqué de développement durable reste cantonné à une définition environnementale et à une approche technique.

Les initiatives d'application du concept de développement durable dans les villes françaises ont pris quelques années de retard par rapport à d'autres villes européennes, surtout celles des pays du Nord. Sans compter un certain manque d'intérêt pour le sujet, c'est aussi le résultat de démarches et d'actions liées à l'environnement avec une approche sectorielle. Actuellement, la situation a évolué. De nombreuses initiatives locales montrent l'intérêt que suscite en France l'enjeu du développement durable. Parmi ces initiatives, l'action de l'État cherche, au moyen de nombreuses directives et d'appels à projets, à encourager les initiatives locales. Les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) sont des conséquences de cet effort de réglementation. Au niveau local, par effet d'adhésion des villes françaises à la Charte d'Aalborg, l'initiative importante est la réalisation d'agendas 21 locaux.

L'élaboration du PADD est un processus obligatoire, inscrit dans les réglementations d'urbanisme français. La perte de son caractère opposable l'a rendu moins efficace (1). Par contre, quand les règlements des Plans locaux d'urbanisme (2) suivent les recommandations des PADD, ils devront être capables de contribuer à importer les enjeux du développement durable dans la sphère de l'aménagement des villes. Les agendas 21 sont des initiatives volontaristes des villes, soutenues par le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, qui consistent en une série de propositions d'actions pour les villes visant à les adapter aux enjeux de développement durable. Les deux processus d'élaboration sont comparables. Ils demandent la participation des citoyens et la mobilisation des expertises techniques des villes. Les villes qui ont fait leur PADD peuvent décider de faire aussi leur agenda 21. Malgré l'idée de transversalité cher au développement durable, la sectorisation de l'administration publique implique une double procédure.

Nous pouvons parler "d'instruments de l'action publique" pour qualifier le PADD et l'Agenda 21 en tant qu'"ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale" (3). Ces deux instruments ne sont pas les seules modalités d'ajustement des politiques urbaines aux finalités des politiques de développement durable. Mais ils ont l'avantage d'explicitier les visions locales sur ce sujet. Les définitions institutionnelles du PADD et de l'Agenda 21 ne diffèrent pas beaucoup non plus. Les ressemblances existantes dans leurs définitions et leurs démarches nous ont amené à étudier leurs applications. Ces instruments sont-ils complémentaires ou concurrentes ? Les résultats sont-ils comparables ? Comme tous les deux portent sur des questions proches, les villes qui ont déjà préparé leur PADD auront-elles vraiment le besoin de faire un agenda 21 ? Le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables considère que "l'Agenda 21 local n'est pas une procédure de plus mais une réflexion stratégique permettant de donner un sens à l'action des collectivités et des acteurs du territoire".

Nous allons essayer de vérifier cette hypothèse par la comparaison entre les propositions des agendas 21 des communautés urbaines de Nantes et de Lyon (5), avec celles des PADD des villes de Nantes et Paris et de la communauté urbaine du Grand Lyon. Notre méthode s'articule autour de quatre démarches de comparaison. D'abord, nous avons classifié les actions proposées par leur appartenance à des axes d'intervention récurrents dans les politiques de développement durable. Nous avons rencontré, comme l'avait fait Cyria Emelianoff (6), trois axes : le patrimoine, l'écosystème et la participation démocratique. L'axe du patrimoine a été considéré dans un sens élargi qui englobe les actions pour la qualité de vie urbaine. Nous y avons ajouté les actions contre le bruit. Par ailleurs, nous avons constaté des projets rapportés à l'éthique, c'est-à-dire visant amoindrir les inégalités sociales, la solidarité avec les générations futures et la coopération avec les villes des pays plus pauvres, et à la compétitivité urbaine visant maintenir ou apporter attractivité aux villes par rapport aux investissements et aux producteurs de connaissance.

Après, nous avons classé les actions proposées selon les domaines professionnels auxquels elles appartiennent. Pour réduire la perte d'information due à la subjectivité et à la rigidité de cette classification, nous avons différencié un domaine dit "principal" et un autre "secondaire". Nous avons aussi recherché la relation des actions avec l'environnement en tant que référentiel global en fonction de leur proximité avec ce thème. Enfin, nous avons recherché le besoin de transversalité des actions proposées, c'est-à-dire de participation entre les différentes instances de l'administration (7). Après avoir présenté les modes de réalisation des PADD et des agendas 21, cette comparaison permettra de mettre en valeur l'adéquation de ces instruments aux objectifs du développement durable.

La réalisation des instruments

les agendas 21 s'intéressent aussi d'autres domaines professionnels : l'administration publique (11,9% à la communauté urbaine de Nantes et 9,9% à la communauté urbaine de Lyon), l'assistance sociale (9,5% à la communauté urbaine de Nantes et 6,4% à la communauté urbaine de Lyon), de la communication (7,1% à la communauté urbaine de Nantes et 8,1% à la communauté urbaine de Lyon) et de l'éducation (4,8% à la communauté urbaine de Nantes et 5,2% à la communauté urbaine de Lyon). L'économie est présente dans tous les plans.

Par rapport au référentiel "environnement", en général et indépendamment des axes suivis, la relation des actions proposées avec ce thème est forte. Nous avons trouvé un plus grand nombre d'actions dans ce cas dans l'agenda 21 de la communauté urbaine de Nantes (66,7%), dans l'agenda 21 de la communauté urbaine de Lyon (58,1%), dans le PADD de la communauté urbaine de Lyon (54,8%), et dans le PADD de la Ville de Nantes (39,1%). Dans le PADD de la Ville de Paris, au contraire, nous avons trouvé un plus grand nombre d'actions dont la liaison avec l'environnement est plus faible (45,4%). L'importante présence de l'axe "écosystème" dans les propositions analysées et leur forte relation avec l'environnement montre que la conception de développement durable est assez marquée le volet "naturaliste". Ce n'est pas surprenant si on considère que l'origine du concept apparaît dans le débat écologique.

Dans notre étude, nous avons trouvé que la majorité des actions proposées ont un fort besoin de transversalité : 90,5% dans l'agenda 21 de la communauté urbaine de Nantes, 76,2% dans le PADD de la communauté urbaine de Lyon et 69,6% dans le PADD de la Ville de Nantes. Ce constat s'oppose à une situation antérieure rencontrée par Cyria Emelianoff. L'auteur, en utilisant une étude du ICLEI (Conseil International des Initiatives Environnementales Locales) de 1999, avait remarqué que la démarche suivie par les villes reste encore "*souvent trop proche des services en charge de l'environnement, et tend à promouvoir des politiques finalement sectorielles, environnementales*" (16). De la même façon, l'Agenda 21 était réduit à un programme environnemental à cause d'un manque d'acceptation par les services et les élus, craignant une ingérence de l'environnement dans les autres secteurs. Ce constat contradictoire peut signifier une volonté actuelle de surmonter ces problèmes.

En conclusion

Dans les instruments étudiés, les axes concernant l'écosystème et le patrimoine sont assez importants. D'autres, comme la participation démocratique et l'éthique sont, d'une façon surprenante, plus faibles. Si les actions en terme d'éthique sont bien intégrées au concept de développement durable, les actions sur l'axe de la compétitivité des villes nous paraissent plus discutables. Nous constatons que l'opportunité de l'élaboration de l'agenda 21 de la communauté urbaine de Lyon et des PADD analysés a pu servir au renforcement de certains projets faiblement labellisés de développement durable. Ils servent plutôt à une plus grande compétitivité des villes, notamment dans le cas du PADD de Nantes (26,1%). Les efforts de renforcement de l'attractivité des villes peuvent stimuler l'aspect économique du développement durable à la condition qu'ils soient conformes aux critères environnementaux et éthiques.

L'orientation vers le développement durable, qui promeut une action au-delà des questions strictement environnementalistes, n'a pas beaucoup amoindri le poids de l'environnement dans les instruments analysés. Dans les PADD étudiés, nous avons trouvé que l'axe du patrimoine a une présence légèrement plus forte. L'insertion du PADD dans un processus de réalisation du plan local d'urbanisme (PLU) peut expliquer cette tendance. Par contre, la concentration beaucoup plus grande de l'axe écosystème peut signifier la nécessité d'une meilleure compréhension du rôle des autres critères composants le développement durable : l'économie et l'éthique.

Même avec ce déséquilibre, l'étude paraît indiquer que l'Agenda 21 n'est pas remplaçable par le PADD pour promouvoir des revendications plus générales pour le développement durable des villes. De même, l'Agenda 21 joue un rôle pour inclure des actions appartenant à domaines professionnels moins techniques dans les propositions des villes. Par contre, si la réalisation antérieure du PADD ne se substitue pas aux agendas 21, elle peut contribuer à la meilleure définition des actions à proposer dans un processus de réalisation d'un Agenda 21. Avec une bonne concertation, cette double procédure, bien que superposée, peut quand même être positive. Nous pouvons ainsi considérer que l'Agenda 21 est une réflexion stratégique qui, en considérant l'ensemble du territoire et des collectivités locales, peut permettre à ces dernières de se familiariser avec une plus vaste possibilité de thèmes sur les questions de développement durable.

(1) La loi n° 2003-590, dite "Urbanisme et Habitat" du 2 juillet 2003, modifie la loi SRU du 13 septembre 2000, précise que le PADD n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme.

(2) Document qui précise l'affectation des sols selon les usages principaux qui vont en être faits et selon la nature des activités qui peuvent y être exercées.

(3) LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, "Gouverner par les instruments", *Gouvernances*, Les presses de Sciences Po, Paris, 2004, p12.

(4) Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, *Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable dans les agendas 21 locaux*, mars 2006, p. 8.

(5) Les Communautés urbaines sont des formes de regroupement de communes issues de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui élargit les capacités de fonctionnement autonome et les champs de compétences.

(6) Dans une analyse des politiques menées dans le réseau des villes durables européennes, constitué après la rencontre d'Aalborg, au Danemark en mai 1994. Cyria Emelianoff. "Les Villes Durables : L'émergence de nouvelles temporalités dans de vieux espaces urbains" in *Écologie politique*, n° 13, printemps 1995, pp. 37-58.

(7) Même s'il reste une grande partie de subjectivité dans les classifications que nous avons réalisées, nous croyons que quelques idées peuvent être avancées dans le cadre de cette étude pour mieux comprendre la mise en œuvre de ces plans de développement durable.

(8) Les Conseils de développement sont des instances de concertation créés dans le cadre des dispositions de la "loi

Voynet" sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

(9) Grand Lyon Communauté urbaine. *Agenda 21 Grand Lyon. Plan d'actions 2005/2007*. Lyon, avril 2005.

(10) Le diagnostic est prévu pour juillet 2007.

(11) GUERANGUER, David et POUPEAU, François-Mathieu. "Administrer la Concertation. Quand la ville de Paris traite les demandes locales relatives au plan local d'urbanisme", communication orale, LATTES-ENPC, 2006.

(12) Cyria Emelianoff considère que les processus de l'Agenda 21 en France sont peu participatifs comptant avec "difficultés à réunir un nombre significatif d'habitants". Pourtant, elle considère aussi que "les Agendas 21 déclenchent des réflexions et des analyses nouvelles, travaillent les représentations et les cultures professionnelles, et permettent aux acteurs de se familiariser avec le développement durable. Ce sont de bons outils de sensibilisation". Cyria Emelianoff, mai 2005, pp. 11-12.

(13) Ibid, Cyria Emelianoff, mai 2005, p. 2.

(14) Nantes Métropole, *Agenda 21. Développement Durable, Notre action mesure au quotidien*, 2006.

(15) Cyria Emelianoff. "Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?". in *Développement durable et territoires*. Dossier 4 : "La ville et l'enjeu du développement durable", p. 11, mis en ligne le 31 mai 2005 et consulté le 10 sept. 2006, <http://developpementdurable.revues.org/document532.html>

<<http://developpementdurable.revues.org/document532.html>>.

(16) ICLEI-DIFU, 1999. *Local Agenda 21 : a European Comparison*. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Freiburg. in Cyria Emelianoff, mai 2005, p. 2.