

Nantes

Conseil de Développement

Agenda 21

Première approche du
Conseil de développement

juin 2005

Agenda 21

Première approche du Conseil de développement

La Communauté urbaine de Nantes a engagé l'élaboration d'un Agenda 21 d'Agglomération, guide local de mise en oeuvre des principes du développement durable. Pour conduire à bien cette démarche, le Conseil de développement est sollicité pour apporter son concours.

Conformément à ses missions, le Conseil a engagé en son sein une réflexion sur ce thème et souhaite procéder en deux temps :

- 1- fournir rapidement une première série d'observations à la Communauté urbaine
- 2- engager, par la suite, un travail plus approfondi en revisitant ses propres travaux pour en dégager les enseignements à faire remonter à la Communauté urbaine en matière de développement durable.

Parallèlement, les membres du Conseil élaborent des contributions écrites spécifiques qui sont jointes aux observations du Conseil.

Préalablement à ses premières observations, le Conseil a souhaité mettre en avant trois principes qui doivent, selon lui, constituer la base d'élaboration d'une démarche d'Agenda 21.

1- Éviter les écueils

L'excédent de procédures peut masquer le déficit de projets

Les collectivités publiques, et notamment locales, sont grandes consommatrices de procédures : PLU, SCOT, PDU, PLH... Par ailleurs, les structures technico-administratives en produisent aussi dans leur gestion quotidienne. Sans mise en cohérence de l'ensemble, l'Agenda 21 apparaîtra comme une procédure de plus.

Le "moralisme" est contre-productif

Il ne faut pas utiliser la leçon de morale comme argument de promotion du développement durable. Ce n'est pas parce qu'on a trop consommé, trop gaspillé qu'il faut maintenant, par une sorte d'expiation collective, entrer dans l'idée de restriction. Sur le plan local, l'Agglomération nantaise s'est d'ailleurs montrée plutôt innovante dans toute une série de domaines de la gestion publique : transports, production d'eau et d'assainissement, déchets. L'action publique "durable" ne commence pas maintenant.

"Qui trop embrasse mal étreint"

L'agenda 21 peut présenter le risque de vouloir tout mettre en question. Il s'agit d'un guide de principes et de pratiques à promouvoir. C'est une méthode plutôt qu'un projet global.

2- Situer la réflexion au bon niveau

C'est un mouvement sociétal de fond

Il y a une montée des réseaux de société civile qui, par l'effet de l'accroissement continu des connaissances et des savoirs, favorise une prise de conscience de la fragilité de la planète et de ses ressources.

C'est une invitation à renouveler les références de pensée

La globalisation, le changement à grande vitesse des repères traditionnels bouleversent la perception du monde. Cette transformation peut être douloureuse notamment pour les plus faibles et les plus exposés. Le développement durable est une invitation à une réflexion sur un nouveau "vivre ensemble", une nouvelle manière d'organiser la solidarité humaine.

C'est une réinterrogation transversale

Pour comprendre le monde d'aujourd'hui et surtout tenter de le transmettre dans de bonnes conditions aux générations futures, il faut revisiter nos pratiques. La démarche d'Agenda 21 est un exercice qui conduit ainsi à réinterroger :

- l'économique : quelles exigences éthiques avons-nous sur les activités économiques et les conditions de production ?
- le social : quel type de cohésion sociale voulons-nous privilégier, quelle solidarité au quotidien ?
- l'environnement : c'est le point le plus perceptible de l'Agenda 21 mais ce n'est pas le seul,
- la citoyenneté : les sociétés humaines ne se gouvernent plus avec les schémas anciens et la démocratie est à refonder. Comment conforter une citoyenneté participative au cœur des enjeux de l'Agenda 21 ?

3- Gérer les contradictions

Consommation et développement durable

Le développement durable s'inscrit dans le cadre d'une société de grande consommation et au meilleur prix, ce qui entraîne la recherche des plus bas coûts salariaux. Comment se gère la contradiction qui en découle : sauver la planète et consommer en grande quantité (emballages, marques...) ? Les groupes humains les moins avancés aspirent aussi à cette société de consommation. Y-a-t'il une arrière-pensée des plus riches dans laquelle le développement durable serait (consciemment ou inconsciemment) une manière d'empêcher les régions pauvres de se développer trop vite, au détriment de notre niveau de vie ?

Croissance et développement durable

La plupart des projets politiques reposent sur l'idée que le progrès social est lié à une croissance économique forte. Ce postulat tient-il toujours ? Y-a-t'il un modèle possible entre le productivisme et la croissance zéro ? Une nouvelle définition du bien-être et de la croissance que cela nécessite est à définir, au-delà des idéologies.

Demande sociale et développement durable

La demande sociale doit surmonter des contradictions de plus en plus fortes : protection des espaces verts mais besoin d'espaces pour l'urbanisation, refus de certaines implantations mais besoin d'emplois nouveaux, recherche de la mixité sociale mais refus des logements sociaux... Le concept de développement durable met en lumière ces contradictions sociales.

Paupérisation et développement durable

Le débat sur le développement durable ne doit pas faire oublier le mal qui ronge la société depuis plusieurs décennies : le chômage. La paupérisation de certaines catégories de populations crée un fossé grandissant entre ceux qui disposent des moyens nécessaires à une vie décente et ceux qui passent au-dessous du seuil de pauvreté.

Le développement durable est un élément d'un nouveau "vivre ensemble". Comment faire en sorte qu'il ne concerne pas que les "nantis", laissant une partie de la population dans la précarité ?

Les premières observations du Conseil

Informé, former, sensibiliser, mobiliser

C'est un point essentiel. Issu du jargon technocratique des organisations internationales, le mot Agenda 21 est parfaitement abscons pour une grande majorité de citoyens. Il faut faciliter la compréhension citoyenne du mot et de la démarche en les explicitant. C'est la première condition pour créer une mobilisation autour de ce thème. La mission de la Communauté Urbaine est d'abord de rendre le mot lisible et les enjeux compréhensibles par tous. Les actions qui constitueront l'ossature de l'Agenda 21 devront prendre en compte la perception par les habitants des échelles géographiques qu'ils vivent au quotidien. Il y a deux approches à faire coïncider en permanence : planétaire et locale.

Sans cet effort, l'Agenda 21 restera l'apanage des spécialistes et aura peu d'impact sur les habitants.

Se situer dans une perspective de long terme

La dimension temporelle est à apprécier à sa juste valeur, c'est-à-dire à l'échelle du XXI^e siècle. L'évolution du contexte et notamment celui des connaissances scientifiques et techniques confère une grande relativité aux décisions publiques. Par exemple l'apparition du phénomène "dioxines" a remis en cause les politiques d'incinération des déchets que l'on qualifiait, en leur temps, d'innovantes sous le terme de "valorisation énergétique". Le "progrès" d'aujourd'hui est le "dépassé" de demain.

Gérer la veille et l'incertitude

La caractéristique de l'époque est le changement rapide. Les citoyens ont un niveau de formation et d'information de plus en plus élevé et les repères traditionnels s'effacent vite. La prospective territoriale doit donc mieux prendre en compte l'évolution des rythmes de vie des individus et des groupes sociaux.

Il faut aussi mesurer les effets de la révolution technologique qui ne fait que commencer. Nous entrons dans un monde de l'immatériel dans lequel nos approches anciennes sont bouleversées.

Refonder un projet de territoire

Dix ans après l'adoption du Projet 2005, qui a marqué un moment important de la vie intercommunale et dont l'aboutissement s'est incarné avec la mise en place de la Communauté urbaine, l'Agenda 21 peut être l'occasion de définir les bases pour la mise en route d'une nouvelle réflexion stratégique. L'Agenda 21 n'est pas le projet de territoire, mais il peut en être le cadre de principe.

Prendre en compte de nouvelles exigences démocratiques

Notre système institutionnel génère des déséquilibres importants et conduit à des écarts préjudiciables à l'harmonie de la vie sociale. On voit ainsi apparaître différents niveaux de territoire dont l'articulation démocratique suscite des interrogations :

— Le territoire de vie : Dessiné par les habitants, il est parfois différent du territoire administratif et du territoire de projet. En parallèle au territoire de projet de la Métropole Nantes-St Nazaire dont la pertinence économique et politique apparaissait rationnelle, il est apparu un autre espace dessiné par les habitants et qui est celui de l'aire urbaine. Le premier a un axe Est-Ouest et le second un axe Nord-Sud. Territoire des décideurs face au territoire des habitants, exercice dialectique difficile...

— Le territoire de la démocratie : Il résulte d'un système historique révolutionnaire et napoléonien : commune-Département-Etat. C'est dans ce cadre institutionnel que le citoyen exerce ses prérogatives comme il le faisait il y a un siècle. Comment les jeunes générations peuvent-elles appréhender l'exercice d'un rôle citoyen dans des territoires dans lesquels elles se reconnaissent de moins en moins ?

— Le territoire de la décision : À côté de la trilogie Commune-Département-Etat est apparue celle de la décision : Intercommunalité-Région-Europe. La Région a une vie démocratique, mais l'intercommunalité et l'Europe en sont encore aux balbutiements

Le discours relatif à la "crise du politique" est à réexaminer. Il n'y a pas forcément une désaffection vis-à-vis du "politique" mais l'émergence d'une exigence démocratique nouvelle. Dans ce contexte, la question de la vie démocratique intercommunale et notamment des conditions de l'élection des conseillers communautaires peut être posée.

Affronter la compétition par la solidarité

C'est sur les hommes et les femmes du territoire, notamment les jeunes générations, que reposent la réussite et le développement. Nous avons besoin d'un projet de nature socio-politique avec une vraie dimension humaine. Les mots "humanité", "bonheur", "solidarité" sont aussi importants dans un projet que "flux de déplacements", "ratios économiques" ou les innombrables sigles techniques. C'est la solidarité des citoyens, dans leurs talents et leurs efforts, qui permet d'affronter les rudes compétitions du monde d'aujourd'hui.

Rechercher les indicateurs du développement durable ?

La métropole enregistre un afflux de nouveaux habitants, lié à son dynamisme. Est-ce une donnée "durable" ? L'accueil d'une nouvelle population oblige à réfléchir en termes de nouvelles mesures d'accompagnement : au-delà des questions habituelles de transports, d'environnement, apparaissent aussi celles de la politique de la petite enfance, de la prise en compte de l'allongement de la durée de vie.

Quelle est la mesure de l'attractivité ? Comment définit-on les critères de développement durable d'un grand pôle urbain ?

S'appuyer sur le réseau associatif

Le territoire local et régional est marqué par une tradition de dialogue qui se traduit par un mouvement associatif assez fort dans beaucoup de domaines. Ce réseau de compétences est mobilisable pour participer à la dynamique de l'élaboration d'un agenda 21. Ce réseau est également un relais d'information beaucoup plus efficace que toutes les campagnes de communication. L'élaboration de la démarche d'Agenda 21 doit être largement ouverte à ce réseau et pas seulement aux associations dont l'objet paraît directement lié aux questions du développement durable.

Gérer la mobilité des habitants

La question des déplacements est un des éléments essentiels de la démarche de développement durable. Leur organisation peut générer aussi bien du lien que de l'exclusion. Dans le cadre d'une agglomération qui se développe, tous les projets urbains, quelle que soit leur nature, se heurtent forcément à la question des déplacements. Dans ce contexte, la gestion des transports, quel que soit le mode, est une donnée fondamentale du développement.

Aménager ou équilibrer les territoires ?

L'aménagement du territoire, au sens traditionnel des décisions planifiées d'en haut, n'est plus la question centrale. Se pose bien davantage celle de l'équilibre des territoires et de leurs relations. L'expérience montre que le territoire des décideurs n'est pas toujours celui que dessinent les habitants, par choix ou par contrainte économique. Le développement durable c'est d'abord prendre en compte un territoire évolutif et mouvant. L'aire urbaine de Nantes grandit de plus en plus avec les problèmes de déplacements que l'on connaît. C'est la solidarité de cette nouvelle ville qu'il faut penser, un nouvel espace qui englobe bien sûr la relation naturelle avec St Nazaire et le littoral mais aussi avec Clisson, Ancenis, Cholet, la Roche/Yon et puis Angers et Rennes.

S'appuyer sur les conditions locales

La mise en œuvre d'un Agenda 21 est liée aux conditions locales.

- S'agissant de la politique environnementale, l'Agglomération bénéficie naturellement de conditions très favorables : nombreux cours d'eau et zones humides, faible pollution, proximité du littoral, agriculture périurbaine très vivante, sites naturels remarquables.
- S'agissant de l'économie, à titre d'exemple, la présence à Nantes de la filière bois (Port, Ecole du Bois) permet de développer une large démarche autour des conditions de production, de vente, d'expédition, d'utilisation de ce produit.
- S'agissant de la cohésion sociale, le mélange local de traditions politiques, syndicales, religieuses, associatives est un formidable terreau sur lequel il faut capitaliser.

Développer une capacité d'anticipation pour une ingénierie démocratique

Les changements sociaux brouillent l'action des institutions et des territoires dans lesquels les réseaux d'acteurs remplacent les systèmes hiérarchiques. La capacité d'anticipation des citoyens, pratiquée couramment dans leur vie quotidienne, doit être valorisée pour fonder une démarche basée sur les croisements et les dialogues pour lutter contre les systèmes figés. La société a besoin d'échanges permanents pour adapter ses repères et réexaminer ses choix. L'Agenda 21 participe à l'élaboration d'une nouvelle définition de "l'expertise", pour qu'elle ne soit plus le produit de la seule réflexion des spécialistes, mais une élaboration permanente et évolutive résultant des informations et des données produites par les acteurs de la vie sociale. C'est en quelque sorte une nouvelle forme "d'ingénierie démocratique" à développer.

Encourager la participation citoyenne à la définition et au suivi des projets

Cette participation est une condition indispensable à la mise en œuvre des principes du développement durable. La pratique habituelle des décideurs est celle de la communication et de l'information descendantes. Cette méthode atteint ses limites puisque l'expérience montre que les projets qui ne sont pas partagés risquent le blocage. La mise en œuvre d'un Agenda 21 doit être une opportunité particulière de conforter les pratiques de démocratie participative. Nantes et son Agglomération ont une certaine expérience dans ce domaine et c'est une occasion d'analyser et d'évaluer l'acquis.

Aborder franchement la question de l'énergie

Un peu tabou dans la région, la question de l'énergie est pourtant essentielle. Il y a une réflexion à conduire pour mieux connaître l'état de la production (et de ses technologies) et de la demande. Dans cet esprit, l'Agenda 21 peut constituer l'occasion de pallier une grande méconnaissance des problèmes énergétiques. Il est aussi un moyen de valoriser les filières d'avenir en développant la connaissance des recherches et des expériences menées dans différents domaines : solaire, éolien, hydraulique, bio-carburants, véhicules propres...

S'agissant de la filière hydrogène, un projet local, porté par les CCI et conduit conjointement par l'association PrinA et la délégation régionale du CEA, mérite un soutien, notamment au regard de ses implications sur le territoire.

L'Agenda 21 est aussi un instrument qui permet un débat citoyen sur le degré d'acceptabilité en matière de risques, de prix...

Les déchets des uns sont les matières premières des autres

L'évolution des connaissances scientifiques et techniques permet aujourd'hui la valorisation de certains déchets pour en faire une matière première. La démarche engagée par la Communauté urbaine sur le compostage participe de cette logique. On peut aller beaucoup plus loin en effectuant une vraie recherche de toutes les possibilités offertes sur l'Agglomération.

Valoriser le concret

Pour rencontrer un écho favorable chez les habitants et pas seulement chez ceux qui ont une motivation particulière sur le sujet du développement durable, il faut mettre en avant toutes les initiatives ou les projets, portés par les collectivités ou les individus, qui favorisent une évolution des comportements :

- collectes sélectives (avec information sur les filières de recyclage)
- expérience "Pédibus" : testée par certaines communes de l'Agglomération, cette expérience d'accompagnement à pied des enfants scolarisés par des parents volontaires rencontre un début de succès qu'il faut valoriser
- plan de déplacements scolaires...
- réseau cyclable et autres transports économes en énergie (ferroviaire, fluvial)
- actions conduites dans le cadre d'Ecopole
- actions des associations de quartier.

Mettre en chantier une vraie "politique des temporalités"

Le Conseil avait insisté sur cet élément dès 1999, à l'occasion de son avis sur le Plan de déplacements. La gestion du temps n'est ni anecdotique ni gadget, elle est au contraire essentielle et conditionne la réussite des grands projets urbains. Elle traduit la nécessité d'une approche fine des problèmes privilégiant la problématique des temps d'usage par rapport à la multiplication des infrastructures. En outre, les modes de vie créent de nouvelles synchronisations des temps et les élus sont confrontés toujours plus au besoin d'organisations innovantes. Sans tomber dans le mythe du "tout ouvert 24H/24", il faudra répondre à des citoyens exigeant des services publics accessibles plus facilement et plus largement. Les "Plans de mobilité" qui se mettent en place dans les entreprises et dans les services publics, n'auront d'efficacité réelle que s'ils intègrent une vraie réflexion sur les temps et sur les attentes des salariés dans ce domaine.

La santé publique

Souvent absente des réflexions territoriales conduites par les collectivités, pour des raisons de compétences relevant essentiellement de l'Etat, la santé est un élément central du développement durable.

L'Agenda 21 peut être une occasion de replacer les enjeux de la santé publique au cœur des actions locales.

Les priorités des services de la Communauté Urbaine

- Vérifier pour chacune des actions qu'elles respectent un certain nombre de prescriptions : économie d'énergie, qualité environnementale des produits, réduction des pollutions... (Par exemple, est-ce que l'installation dans toute l'Agglomération de panneaux lumineux dont la fonction essentielle semble être de donner la date et l'heure correspond aux principes du développement durable ?)
- Promouvoir une culture de la vie quotidienne (simplicité et efficacité) et un management plus transversal et moins hiérarchique
- Conforter des modes de "gouvernance" innovants. Le Conseil de développement est l'un d'eux
- Introduire de nouveaux éléments dans la gestion publique : prise en compte des temporalités, prévention des risques, procédures d'appels d'offres revisités...
- Développer une culture de la responsabilité et de l'initiative par rapport à l'environnement local
- Développer une culture de réseaux de villes innovantes. Il faut dépasser les "cultures" locales pour mutualiser les expériences

Un cas d'école pour l'Agenda 21 : le projet « Ile de Nantes »

Ce projet est présenté, localement et nationalement, comme exemplaire dans sa conduite et dans ses objectifs. Une relecture de ce projet au regard des principes du développement durable constituerait un bon exemple de travaux pratiques :

- **quelle a été, au-delà des associations proches du lieu, l'implication citoyenne sur le projet ?**
- **il s'agit d'un projet de centralité urbaine. De quelle centralité s'agit-il ? De la Ville, de l'Agglomération, de la métropole ? Comment s'organisent les fonctions de cette centralité ?**
- **quelle est la place de la mixité dans le projet : logements, équipements, activités culturelles, sport ?**
- **quelle est l'approche en matière d'énergie ?**
- **comment le projet s'intègre-t-il dans l'ensemble du programme "Rives de Loire" ?**
- **comment se gèrent les déplacements internes à l'Île et avec le reste de la métropole ? comment surmonter les contraintes de l'insularité ?**