

LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À L'ÉCHELLE LOCALE: L'EXEMPLE DE L'AGENDA 21 DE LA VILLE DE NEUCHÂTEL

Raphaëlle PROBST OUTZINOUT¹ et Patrick RÉRAT²

Résumé

Le Sommet de la Terre, qui s'est tenu en juin 1992 à Rio de Janeiro, a reconnu le rôle central des collectivités locales dans l'application des principes du développement durable. L'objectif principal fixé pour les communes est de réaliser un Agenda 21 local. Un tel programme peut être défini comme un plan de mesures destiné à mettre en œuvre le développement durable et issu d'un processus basé sur la consultation et la participation. En étudiant plus précisément l'Agenda 21 local de la ville de Neuchâtel, cette contribution s'attache à mettre en exergue les spécificités de ce qui est à considérer comme un nouvel instrument de gestion urbaine.

Introduction

Nous constatons aujourd'hui que la gestion urbaine est marquée par l'émergence de problèmes socio-économiques et écologiques nouveaux, impliquant une complexification des enjeux et une multiplication des acteurs. Le concept de développement durable offre une optique nouvelle d'analyse des problématiques liées au développement en général et à la gestion urbaine en particulier. Un Agenda 21 local (abrégé ci-après A21L), défini comme un programme d'actions en faveur du développement durable, offre l'opportunité à une collectivité de traiter ces problèmes de manière coordonnée.

¹ Géographe, Section de l'urbanisme, déléguée au développement durable de la Ville de Neuchâtel, diplômée post-grade en management urbain.

² Assistant à l'Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel, ancien stagiaire à la Section de l'urbanisme de la Ville de Neuchâtel.

La multiplication des A21L contribue à faire émerger des expériences qui permettent de préciser le contenu que l'on peut attendre concrètement de ces processus et de préciser les méthodes de mise en œuvre. La notion d'A21L est ainsi inscrite à la croisée de toutes les politiques publiques locales. Dans cette perspective, cet article a pour objectif de s'interroger sur certaines problématiques urbaines rencontrées aujourd'hui par la ville de Neuchâtel et de présenter des mesures et des pistes pour y répondre, à travers l'application du concept de développement durable. Une première réflexion est proposée en préambule sur la thématique des transports et sur la question de la participation citoyenne.

La mobilité urbaine constitue un enjeu majeur du développement durable. Sous l'effet conjugué d'une importante demande et d'une offre croissante, elle est devenue essentielle au fonctionnement de notre système socio-économique. Toutefois, elle doit également être considérée du point de vue des atteintes à l'environnement, à la santé et au patrimoine bâti, des nuisances sonores et des accidents ainsi que sous l'angle des problèmes de rupture spatiale dans l'aménagement des territoires. En ville de Neuchâtel, les coûts externes liés à la mobilité représentent, selon le programme national de recherche «Ville et transport» (JEANRENAUD et al. 1993), 15 millions de francs, engendrés principalement par le transport individuel privé. La mobilité touche en outre à la qualité de vie en ville et à l'attractivité économique des centres urbains. Du point de vue des usagers, la mobilité a trait au taux de satisfaction des habitants par rapport à leurs besoins en déplacements et peut engendrer des inégalités, notamment entre couches sociales aisées et couches sociales défavorisées.

Une politique de mobilité urbaine doit ainsi concilier des objectifs sectoriels parfois antagonistes. Habituellement, les différents thèmes concernant la mobilité sont abordés indépendamment les uns des autres, par des services administratifs spécifiques traitant de problématiques ciblées. Comment peut-on concilier ces multiples dimensions dans le cadre d'une politique publique à l'échelle d'une commune ? Comment convient-il de procéder afin de réunir les différents acteurs concernés par de telles problématiques ?

Depuis quelques années, les autorités s'interrogent également sur la participation des citoyens à la vie politique de la cité. Dans la perspective de lutter contre l'abstentionnisme lors des élections et d'améliorer le fonctionnement des institutions, il a récemment été décidé de créer une commission chargée de réviser le règlement général de la ville, notamment en ce qui concerne le mode d'élection du Conseil communal (exécutif). Cette instance politique pourrait être élue directement par le peuple, comme le permet désormais la Constitution cantonale, et non plus par le Conseil général (législatif) comme ce fut le cas jusqu'aux dernières élections de 2000.

De manière plus large, cette question renvoie à une volonté politique de promotion de démarches plus participatives. Les questions relatives à la participation

des habitants et aux rapports entre citoyens et pouvoir politique renvoient aux principes mêmes de la notion d'A21L. Comment impliquer davantage la population dans les projets urbains menés par les autorités ? Comment convient-il d'articuler démocratie représentative et démocratie participative ? Quels sont les potentiels et limites d'une telle articulation ?

Dans le cadre de son A21L, la Ville de Neuchâtel entend réorienter certaines politiques et actions locales, notamment en matière de transports, de gestion environnementale, d'intégration des étrangers, de logement social et de promotion de la santé. Elle souhaite également poursuivre les actions existantes visant un développement durable, qu'il s'agisse de la gestion des forêts ou de la politique énergétique dans les bâtiments communaux.

La première partie de cet article traite des principes et des enjeux régissant les notions de développement durable et d'A21L. Nous proposons ensuite une étude de cas concernant la ville de Neuchâtel, avec un accent tout particulier sur le processus d'élaboration d'un programme d'A21L et sur la réalisation des actions retenues dans ce cadre. Suit une réflexion sur les innovations institutionnelles engendrées par la notion d'A21L et sur les questions de mise en œuvre et d'évaluation.

Le développement durable

Le développement durable constitue le fondement d'un A21L qui est à considérer comme un plan de mesures destiné à appliquer les principes de durabilité à l'échelle locale.

La notion de développement durable a suivi un long cheminement avant d'être largement diffusée à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui s'est déroulée à Rio de Janeiro en 1992. A la base de ce concept se trouve le constat que le modèle de développement dominant à l'échelle mondiale n'est pas viable à long terme étant donné la finitude et la capacité de charge limitée de la planète. Cette remise en question s'impose du fait de l'augmentation et de l'aggravation de problèmes imputables au mode de croissance actuel fondé sur le productivisme. Ceux-ci touchent tout autant les domaines environnementaux (pollutions, raréfaction des ressources naturelles, etc.), sociaux (pauvreté, inégalités, etc.) et économiques (disparités Nord-Sud par exemple).

Le développement durable peut ainsi être défini comme un mode de développement visant à instaurer un équilibre entre l'évolution de la civilisation (sociétés et systèmes économiques) et les ressources naturelles (écosystèmes). C'est un processus de changement qui ambitionne de rendre compatibles les exigences des trois dimensions fondamentales que constituent la protection de l'environnement,

la solidarité sociale et la croissance économique. S'inspirant d'une vision basée sur le long terme, le développement durable implique une modification des modes de production et de consommation afin d'assurer aux générations présentes et futures un accès équitable au développement social et économique compte tenu des limites fixées par l'environnement. Dans cette perspective, il incombe aux générations actuelles d'assumer la responsabilité de transmettre aux générations à venir les moyens de maintenir la reproduction à long terme de l'existence.

L'Agenda 21 adopté à Rio de Janeiro

Un des principaux résultats du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro est un document dénommé Agenda 21 (abrégé ci-après A21)³. Fruit du consensus de 179 Etats représentés à cette conférence, cet agenda pour le XXI^e siècle, qui ne possède pas d'aspect contraignant au sens strict du point de vue du droit international, peut être assimilé à un schéma directeur du développement durable. Il offre aux différents acteurs du développement des directives et des recommandations pour réussir la transition vers une société durable.

Divisé en quatre grandes sections – enjeux à dimension sociale et économique, conservation et gestion des ressources à des fins de développement, renforcement du rôle des principaux groupes d'acteurs, moyens d'exécution –, l'A21 s'attache à montrer que les problématiques liées à l'environnement et au développement sont en étroite interaction et ne peuvent être considérées isolément.

Dans les différents thèmes abordés, l'A21 reconnaît les liens fondamentaux qui existent entre les préoccupations globales et l'importance d'agir au niveau local. Dans son chapitre 28, il attribue aux collectivités locales – du fait de leurs domaines de compétence et de leur proximité par rapport aux citoyens – un rôle déterminant dans l'application des principes du développement durable. L'objectif principal fixé pour les collectivités territoriales est de mettre en place un mécanisme de consultation de la population et de parvenir à un consensus sur un programme d'A21L.

28.1 Les problèmes abordés dans l'Agenda 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 effet, ce sont [elles] 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.

³ L'Agenda 21 est disponible en version intégrale sur le site d'Agora (www.agora21.org), en version grand public (KEATING 1993) et en version commentée (ANTOINE et al. 1994).

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.

28.3 Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter «un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité». La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées.⁴

L'Agenda 21 local

La finalité d'un A21L est de concrétiser les principes du développement durable et de transférer à l'échelle locale la perspective globale du texte adopté à Rio de Janeiro. Les préoccupations mondiales doivent inspirer les actions locales⁵. L'A21 apparaît ainsi comme «un cadre conceptuel, détaillé et complet, destiné à stimuler l'imagination sociale, sorte de livre vert pour les acteurs du développement, pour les aider à concevoir des Agendas 21 locaux et nationaux» (SACHS 1997: 70).

Les questions qu'une collectivité locale peut traiter dans le cadre de son A21L se révèlent aussi variées que celles qui sont contenues dans l'A21. Les problématiques les plus couramment abordées sont par exemple la qualité de vie, la protection de l'environnement, l'énergie, la mobilité, la gestion des déchets, l'emploi, etc. Un A21L vise à mettre en place un plan d'actions et des mesures concrètes afin de répondre à ces problèmes.

Une particularité de cette démarche réside dans sa nature participative. Un tel programme doit être issu d'un processus de dialogue et de consultation entre des acteurs comme les autorités politiques, l'administration, les organisations non gouvernementales, le commerce et l'industrie, les syndicats, les groupements d'intérêt, etc. Cette caractéristique renvoie au principe de gouvernance. Ce terme contient la notion de gouvernement mais ajoute à l'idée d'administration celle de projet et de choix de développement. Il évoque un ensemble d'objectifs définis et partagés par la société civile et par la société institutionnelle et requiert de ce fait une démarche participative, démocratique, partenariale.

Il n'existe toutefois ni règles impératives, ni standards uniformes à respecter dans la marche à suivre pour l'élaboration d'un A21L. Aucun critère officiel, aucun

⁴ Extraits du chapitre 28 de l'Agenda 21 adopté à Rio de Janeiro : initiative des collectivités locales à l'appui de l'Agenda 21. Source : www.agora21.org

⁵ Ou, pour reprendre l'expression de René Dubos : «Penser globalement, agir localement.»

label, ne permet de définir précisément la forme que doit prendre un tel plan de mesures. Pour notre part, nous considérons un A21L comme un programme visant à appliquer les principes du développement durable à l'échelle locale et issu d'un processus basé sur la consultation et la participation des différents acteurs concernés. La valeur d'une stratégie locale de développement durable dépendra non seulement des objectifs fixés et des moyens mobilisés, mais aussi de la démarche démocratique conduisant à son élaboration.

Cette situation laisse une grande latitude aux collectivités dans le choix et la définition des thèmes à traiter, de la forme du processus participatif, de la structure de coordination, du rôle et des compétences octroyés aux différents partenaires, des moyens mis en œuvre, etc. Par conséquent, un A21L s'adapte aux caractéristiques propres à chaque collectivité, à son contexte socioculturel, à son écosystème.

A la suite de l'impulsion donnée par le sommet de Rio de Janeiro, les A21L se sont multipliés à travers le monde. Une étude du Conseil international pour les initiatives écologiques locales estime qu'à la fin de l'année 2001 quelque 6'416 collectivités locales réparties dans 113 pays ont entamé un processus d'A21L (ICLEI 2001). Remarquons à ce propos la prédominance de l'Europe qui en dénombre 5'292. Une augmentation significative a été observée depuis la première enquête de ce genre qui avait recensé en 1997 1'812 programmes dans 64 pays.

Sur le plan suisse, le Parlement a chargé en 1997 le Conseil fédéral de promouvoir l'élaboration d'A21 à l'échelle cantonale et communale par l'intermédiaire d'un programme d'encouragement. On compte ainsi de plus en plus de programmes locaux destinés à concrétiser les principes de durabilité. Selon l'ICLEI, il existe actuellement en Suisse 83 processus d'A21L.

Soulignons cependant la diversité de ces programmes – qui ne sont pas toujours officiellement appelés A21L – du point de vue de l'échelle territoriale concernée : villes (Bâle, Lausanne, Vevey, etc.), cantons (Jura, Genève), régions (Sierre Région) ou petites communes (Dompière). Ces processus diffèrent en plus fortement selon leur stade d'avancement, le degré d'intégration de la société civile, le nombre de domaines d'actions retenus, les moyens à disposition, les objectifs déclarés, etc.

Pourquoi réaliser un Agenda 21 local ?

Depuis plusieurs années, la Ville de Neuchâtel réalise des projets dans l'optique du développement durable, sans qu'ils ne soient véritablement qualifiés comme tels. Ces expériences concernent les aspects environnementaux, socioculturels et économiques du développement de la ville et sont le fruit du travail de plusieurs services communaux. En 1999, les autorités ont décidé d'entreprendre un A21L, en vue de continuer à encourager une vie socio-économique de qualité et un développement

urbain qui tiennent compte des spécificités locales et des valeurs du patrimoine naturel et construit de la ville. Le programme d'A21L a été adopté par le législatif au printemps 2000.

Outre une volonté politique, différents éléments ont fonctionné comme leviers pour la mise en place d'un A21L. Le programme Energie 2000 a permis aux autorités et aux services concernés d'appliquer un programme fédéral à l'échelle locale et a offert à la Ville une grande visibilité dans ce domaine (reconnue Cité de l'énergie en 1995). En outre, le plan d'aménagement communal, adopté en février 1998, intègre des réflexions transversales portant notamment sur la densification du bâti, sur l'intégration des éléments naturels et sur la promotion des énergies renouvelables. D'autres actions telles que le système de management environnemental mis en place à la station d'épuration, les manifestations relatives à l'intégration des étrangers et la construction de l'Office fédéral de la statistique selon des critères écologiques ont incité les autorités à s'engager dans un programme d'A21L.

Précisons enfin que la Ville a bénéficié du programme d'encouragement de la Confédération en matière de développement durable et qu'elle a été retenue comme commune-pilote au niveau suisse par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et par l'Office fédéral de l'énergie. La Ville a également marqué son engagement pour un développement durable par la signature de la Charte d'Aalborg.

L'A21L de Neuchâtel a pour objectifs de valoriser et de poursuivre les actions existantes, de développer de nouveaux projets s'inscrivant dans cette optique et de les inscrire dans un programme à la fois dynamique et cohérent. Cet instrument a en plus pour but d'instaurer un dialogue avec les organisations locales, la population et les entreprises privées. Il s'agit de proposer des projets concrets permettant de nouvelles formes de partenariat entre le secteur privé et le secteur public, non seulement à l'échelle de la commune ou d'un quartier, mais aussi à l'échelle de l'agglomération neuchâteloise. Enfin, il s'agit de mettre en place une structure de fonctionnement chargée de réaliser le plan d'actions. Cette structure doit être appropriée à l'organisation actuelle de l'administration, mais doit également proposer de nouvelles formes de collaboration avec les acteurs extérieurs à l'administration. Elle doit en outre garantir la prise en compte à long terme des exigences du développement durable dans la gestion courante de l'administration communale.

Elaboration du programme d'actions

L'élaboration de l'A21L, qui s'est déroulée de juin 1999 à mars 2000, a impliqué une partie importante des services de l'administration ainsi que de nombreux partenaires privés. Afin d'établir un état des lieux des actions en cours et des projets envisagés par ces différents acteurs, deux groupes de travail ont été créés : un groupe

de pilotage, composé des responsables des différents services communaux, et un groupe de référence, qui a réuni des représentants d'associations, d'institutions universitaires, des milieux culturels, sociaux et économiques impliqués dans la vie de la cité.

Ces groupes de travail se sont réunis à cinq reprises, de manière conjointe ou indépendante selon les différentes étapes du processus. L'élaboration du programme d'actions s'est en effet articulée autour de cinq étapes principales : information des groupes de travail, inventaire des actions existantes, définition des objectifs, propositions d'actions et synthèse sous forme d'un projet d'Agenda 21. La récolte des données a été réalisée au moyen de fiches-types permettant de décrire les actions existantes ou les projets en cours, de documents officiels (rapports, procès-verbaux) et d'entretiens destinés à préciser la faisabilité des actions proposées. Sur la base des données recueillies, des objectifs en matière de fonctionnement institutionnel, d'environnement, d'économie et de problématiques sociales ont été définis. Afin de répondre à ces objectifs, 21 actions concrètes ont été retenues pour une première étape de mise en œuvre qui s'étend sur deux années (2000-2002). Des exemples illustratifs concernant l'environnement, le social et l'économie sont présentés ci-dessous.

TABLEAU DES ACTIONS RETENUES		
A G E N D A 2 1	<p>■ NOUVELLE - ADMINISTRATION</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecologie au bureau ▪ Politique d'achat et de mise en soumission ▪ Certification des forêts ▪ Un arbre pour chaque naissance <p>■ EXISTANTE - ADMINISTRATION + SOCIETE CIVILE</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Déchets et école ▪ Structures intercommunales ▪ Intégration des étrangers ▪ Aide au Tiers-Monde 	<p>■ NOUVELLE - ADMINISTRATION + SOCIETE CIVILE</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilité durable ▪ Concept de promotion de la santé ▪ Plate-forme SME privé-public ▪ Tourisme durable et rives du lac ▪ Aide sociale et nature ▪ Acteurs sociaux associatifs ▪ Solidarités croisées ▪ Communication ▪ Actions pour les personnes âgées ▪ Interface habitants-autorités <p>■ EXISTANTE - ADMINISTRATION</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Energie et transport dans l'administration ▪ Gestion de l'emploi public ▪ Rénovation de logements anciens

Figure 1 Liste des actions, Source : Ville de Neuchâtel

Exemples d'actions

La gestion durable des forêts

Deux actions de l'A21L de Neuchâtel concernent l'intégration accrue des principes de durabilité dans la gestion des forêts communales. Il s'agit des actions 20 et 21, intitulées respectivement «Certification des forêts» et «Un arbre pour chaque naissance».

La première de ces actions est un projet cadre visant à attester que la Ville, par l'intermédiaire de son service forestier, pratique une gestion durable de ses forêts. Cette gestion comprend quatre volets : le maintien de forêts de protection, la mise en valeur de la production naturelle de la forêt et l'utilisation régionale des produits du bois, la conservation de structures forestières appropriées pour les loisirs, la prise en compte de la protection de la nature et du paysage. La certification des forêts de la commune s'est concrétisée avec l'obtention du «Label Q» développé par l'organisation suisse des propriétaires forestiers (EFAS).

Cette démarche représente l'occasion de sensibiliser les utilisateurs à la multifonctionnalité de la forêt : protection contre les dangers naturels, production de bois, loisirs et tourisme, protection de la nature et du paysage. Par exemple, des sentiers didactiques ont été créés afin d'informer le public sur ce sujet. Du point de vue de la biodiversité, certaines zones seront totalement protégées pour permettre l'évolution naturelle. D'autres secteurs ne le seront que partiellement dans le sens où des interventions particulières seront autorisées afin de maintenir des situations favorables à la faune et à la flore. Sous l'angle économique, une collaboration plus étroite devrait s'installer avec les acteurs de la filière du bois afin de favoriser la commercialisation de produits labellisés.

Mettre en évidence le rôle de l'arbre comme symbole du développement durable constitue l'objectif de l'action 21. La Ville a l'intention d'organiser chaque année une journée de plantation de chênes à laquelle participent les parents des enfants nés durant l'année écoulée. Proposé depuis 2000, cet événement a réuni à chaque reprise une centaine de familles, sur un total annuel moyen de 300 naissances. Réalisée cinq ans de suite, cette action permettra de reconstituer une chênaie et, par là même, de favoriser la biodiversité des forêts neuchâteloises. La participation des jeunes parents et de leur famille à la régénération de la forêt ne constitue pas uniquement une intervention sylvicole ; elle représente également l'occasion de sensibiliser une partie de la population au développement durable en l'intégrant de façon active à la réalisation d'une action. (Pl. 14A)

Promotion de modes de production intégrant le développement durable

Par le biais de deux actions – l'action 5 «Politique d'achat et mise en soumission» et l'action 9 «Plate-forme système de management environnemental public-privé» –, la Ville entend favoriser la prise de conscience des entreprises de la nécessité d'intégrer les différentes dimensions de la durabilité dans leur gestion et leur fonctionnement.

La politique d'achat et de mise en soumission constitue un levier important pour appliquer les principes du développement durable. L'objectif est de fixer des critères de sélection – rapport qualité-prix, impacts sur la santé, atteintes à l'environnement, cycle de vie des produits, etc. – afin d'utiliser l'effet incitatif des dépenses de la Ville et de mettre ainsi les forces du marché au service du développement durable.

Placée sous la responsabilité de la Direction de l'urbanisme et engageant les principaux services concernés par les achats et les adjudications, cette action a démarré en 2001 avec l'organisation d'une séance d'information et de sensibilisation destinée aux entreprises concernées par l'aménagement de la place de la gare de Neuchâtel.

La deuxième action prévoit la constitution d'une plate-forme d'échange d'expériences entre le secteur public et le secteur privé relative au système de management environnemental (SME). Le SME est un instrument permettant à une entreprise de répertorier et de réduire les atteintes qu'elle occasionne à l'environnement et peut faire l'objet d'une certification ISO 14'001. Ce système exige toutefois un investissement en ressources humaines et financières à court terme qui dissuade nombre de petites et moyennes entreprises. Malgré cet inconvénient, la station d'épuration communale et plusieurs entreprises neuchâtelaises ont été certifiées.

En valorisant ces démarches, l'objectif de la Ville est d'encourager les échanges d'expériences et d'inciter des entreprises privées et d'autres services de l'administration à s'engager dans un SME. A cet effet, la promotion économique communale, en collaboration avec différents partenaires – la Chambre neuchâtelaise du commerce et de l'industrie, l'association Eco parc et les entreprises certifiées –, a organisé un cycle de conférences présentant les diverses étapes du processus de certification. Dès 2002, cette plate-forme est placée sous la responsabilité d'Eco parc, association dont la vocation est notamment de favoriser l'éclosion d'entreprises souscrivant au développement durable.

Pour une mobilité durable

Parmi les 21 actions de l'A21L, la Ville de Neuchâtel en propose deux consacrées à la problématique des transports, intitulées «Energie et transports dans

l'administration» et «Mobilité durable». Ces actions, menées de manière transversale entre les différents services concernés, ont pour but de proposer une vision large du sujet et de toucher à la fois les citoyens et les membres de l'administration communale.

Sur la base d'un état des lieux des questions de mobilité, considérée sous de multiples points de vue (demande, offre, répartition modale, aspects techniques et énergétiques), et d'une analyse des déplacements effectués par les employés de la Ville, une série de mesures visant la promotion des transports publics et la diffusion de véhicules peu polluants sont proposées à la population et aux fonctionnaires communaux.

Afin de diminuer les déplacements professionnels en véhicule privé, des voitures et des scooters électriques seront mis à disposition des employés de l'administration. Cette offre vise à promouvoir non seulement la mise en service de véhicules propres, mais également l'auto-partage pour les usages professionnels. De plus, la Ville entend subventionner l'achat de scooters électriques par les habitants, en partenariat avec le distributeur, et mettre des vélos gratuitement à disposition de la population et des visiteurs en collaboration avec les communes du littoral.

L'offre en transports publics joue également un rôle prépondérant dans les choix de mobilité. Dans ce sens, il a été décidé de développer une nouvelle ligne de bus reliant la commune de Peseux à la gare de Neuchâtel et de poursuivre les études visant le prolongement du Littorail vers l'est de la ville. Ces mesures ont pour objectifs de renforcer le réseau urbain et son interconnexion avec le réseau CFF et d'inscrire la politique des transports dans un projet d'agglomération.

Afin de promouvoir un transfert modal substantiel, et de manière coordonnée avec la politique de stationnement de la Ville, il a été décidé d'encourager l'utilisation des transports publics par des actions promotionnelles sur les tarifs des abonnements annuels et mensuels. Une offre est également prévue en vue de favoriser l'emploi des transports publics dans le cadre des déplacements scolaires.

Dans l'objectif d'accompagner la mise en œuvre de ces projets et de contribuer à des changements de comportements en matière de mobilité, la Ville entend développer un programme d'information et de communication (publications, site Internet, supports publicitaires, etc.) et s'est engagée à participer, chaque année, à l'organisation de la Journée internationale «En ville sans ma voiture!». (Pl. 14B)

Intégration des étrangers

L'action 13 «Intégration des étrangers» a pour but d'encadrer les nouveaux arrivants en ville de Neuchâtel et de faciliter les rencontres entre communautés ainsi qu'entre communautés et structures institutionnelles. Un groupe de travail pluri-

disciplinaire interne à l'administration a été créé en septembre 2000. Il est chargé d'analyser la situation des Suisses non francophones et des étrangers et de proposer, selon les besoins, diverses actions favorisant leur intégration socio-économique.

En décembre 2000, les communes de Neuchâtel, du Landeron, de Boudry et l'Etat de Neuchâtel ont déposé un projet commun d'accueil des nouveaux arrivants auprès de la Commission fédérale des étrangers. Ce projet a reçu l'aval de la Confédération en juin 2001. Projet-pilote, cette action s'articule autour de deux axes principaux :

- l'accueil des nouveaux arrivants sur le territoire communal, qu'il s'agisse de confédérés en provenance d'autres cantons ou d'étrangers, par l'organisation, trois à quatre fois par année, d'une réception de bienvenue ;
- la mise sur pied de cours de langue spécifiques destinés aux non francophones.

Une nouvelle unité administrative, rattachée à l'Office du travail, sera également créée. Fonctionnant comme «guichet unique», le Bureau d'accueil des nouveaux arrivants sera amené à offrir conseils et appuis à tout nouveau résident en proie à des difficultés d'ordre administratif ou devant faire face à des problèmes d'intégration pour des motifs linguistiques, professionnels ou culturels. Des supports d'information et des visites guidées sont également prévus en vue de sensibiliser ces personnes au patrimoine naturel et construit de la ville.

Une plate-forme de discussion sera en outre créée dans le courant de l'année 2002 pour encourager le dialogue entre les communautés étrangères, les services administratifs et les représentants de la société civile concernés par l'intégration socio-économique des étrangers.

Cette action a également pour objectif de renforcer le rôle culturel des associations de ressortissants étrangers. Pour se faire, celles-ci ont été invitées à participer aux manifestations mises sur pied durant l'Expo. 02. Des animations sportives seront de plus organisées à l'intention des adolescents suisses et étrangers.

Analyse de l'A21L comme nouvel instrument de gestion urbaine

L'A21L apparaît comme un nouvel instrument de gestion urbaine qui se situe au croisement de multiples politiques publiques. Pourtant, il n'existe pas de démarche clairement définie pour l'élaboration d'un tel programme.

L'expérience neuchâteloise nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements relatifs aux spécificités d'un A21L et des innovations qu'il comporte. La réflexion qui suit portera sur l'A21L du point de vue institutionnel et sur l'A21L en tant que programme de mise en œuvre du développement durable.

L'A21L comme innovation institutionnelle

Un A21L doit se baser sur un partenariat actif de tous les acteurs de la société. En d'autres termes, il s'agit de stimuler les liens entre la société civile et la société institutionnelle. Le postulat d'une participation de l'ensemble des partenaires locaux nous conduit à concevoir l'A21L comme une nouvelle manière de fonctionner du point de vue institutionnel et comme une modernisation des modalités de l'action publique. De par sa nature novatrice, cette démarche soulève une série d'éléments clés à intégrer dans l'élaboration d'un A21L et qui s'avèrent indispensables pour en assurer la réussite.

Informé, sensibiliser et communiquer

En premier lieu, il convient d'informer et de sensibiliser l'ensemble des acteurs prenant part au processus d'A21L. L'expérience neuchâteloise a mis en exergue la nécessité de diffuser et de vulgariser la notion de développement durable. Cet aspect est d'autant plus important que le répondant varie selon les milieux et les services, reflétant par là même des degrés de sensibilisation différenciés⁶. Remarquons que le message se révélera plus efficace s'il se base sur des actions concrètes, déjà réalisées et aux résultats tangibles. Par ailleurs, le concept de communication ne doit pas uniquement être ciblé sur les représentants de la société civile, de l'administration et des politiques, mais devrait s'adresser à la population dans sa globalité afin qu'elle se sente réellement concernée par la démarche entreprise. L'enjeu proposé est de taille, étant donné la complexité du terme de développement durable, mais indispensable du fait des nouveaux comportements et valeurs qu'il vise à instituer. Dans le cadre de l'A21L de Neuchâtel, un aspect relatif à la communication est intégré dans chaque action. A titre d'illustration, nous pouvons citer la journée «En ville sans ma voiture !» ou encore l'action 21 intitulée «Un arbre pour chaque naissance». D'autres mesures ne touchent pas le grand public mais sont davantage ciblées. C'est le cas notamment des conférences traitant du système de management environnemental (action 9) destinées aux entreprises neuchâteloises.

Le modèle de participation et le travail en matière de communication soulèvent la question du facteur «temps». Cet aspect n'est pas à négliger car un A21L est également à considérer comme un processus d'apprentissage collectif. Les acteurs doivent s'approprier la notion de développement durable afin d'être en mesure de prendre part aux diverses étapes de l'A21L (élaboration de propositions, validation, application, etc.). Il faut aussi relever que la durée constitue un élément central étant donné que l'A21L représente une manière d'agir à l'échelle locale encore peu ancrée dans les habitudes et basée sur une collaboration avec la société civile et entre les différents services administratifs.

Intégrer la société civile

Le partenariat privé-public doit être établi avec le monde économique et avec des organisations locales et régionales telles que les associations culturelles, les milieux de la protection de l'environnement, les groupements à caractère social, etc. Si l'avis de la

⁶ L'analyse des fiches remplies par les différents partenaires – destinées à recenser les actions en cours ou en projet – dénote en effet des niveaux de mobilisation fort variables.

société civile est parfois sondé, il est important que celle-ci soit davantage intégrée dans la gestion urbaine, et ce en amont des procédures et des projets. Représentant des groupes d'intérêt fort divers, elle entretient des liens privilégiés avec la population. En ce sens, il est souhaitable qu'elle puisse exprimer ses besoins et attentes. La dynamique de cette procédure permet d'atteindre un «consensus social» plutôt que de simplement obtenir «l'acceptation publique» en fin de processus, comme c'est le cas dans les démarches traditionnelles. Ces partenariats appellent en outre des changements fondamentaux dans les prises de décision ; il s'agit de s'éloigner d'un modèle technocratique de planification et de se diriger vers une pratique davantage consensuelle.

Toutefois, un processus de participation pose avec acuité un certain nombre de questions relatives à l'intégration concrète de la société civile. Comment déterminer les groupes d'intérêts, associations et organisations dont les représentants se voient attribuer le rôle de relais avec les citoyens ? Qui les choisit et selon quels critères ? Comment s'assurer de la légitimité de ces groupes ? Quelle est la place de la population dans ce processus ? Comment permettre aux citoyens de prendre part de façon active aux décisions qui influencent directement ou indirectement leurs conditions de vie ?

De plus, il convient d'être attentif au fait que certaines associations sont davantage représentatives que d'autres ou qu'elles disposent de ressources humaines et financières plus conséquentes. Dans le processus d'A21L de Neuchâtel, plusieurs associations ont réussi à proposer des actions cohérentes et crédibles, alors que d'autres n'ont pas pu (ou su ?) prendre leur place dans le processus. Il n'en demeure pas moins fondamental que ces dernières ne soient pas marginalisées.

En plus du choix des acteurs, il convient de clarifier le rôle et les compétences de chacun. Afin d'éviter toute interprétation ou attente implicite, la répartition des pouvoirs et responsabilités, ainsi que le niveau et le but de la participation constituent des paramètres à expliciter dès le départ. En effet, des règles acceptées par tous sont une condition sine qua non à la réussite d'une démarche de démocratie participative. Dans cette optique, il convient de déterminer avec précision les domaines de compétence des représentants de l'administration et de la société civile mais également de recevoir l'aval du pouvoir politique (exécutif et législatif). Cet appui, indispensable, est le garant de la mise en œuvre des actions retenues dans le cadre de l'A21L. Sans ce soutien, un tel processus risquerait de se limiter à un seul exercice de consultation sans que cela soit suivi d'effets concrets.

Renforcer les collaborations

Un autre aspect à prendre en considération est le caractère transdisciplinaire que requiert le développement durable. Ce principe renvoie non seulement à l'ouverture vers la société civile, mais également à une collaboration accrue au sein même de l'administration. Le processus d'A21L tend ainsi à privilégier une démarche de type transversal. A Neuchâtel, l'A21L représente à la fois un processus nouveau en matière de participation des acteurs publics et privés, et un renforcement des collaborations au sein de l'administration communale. Il donne l'occasion de réfléchir aux synergies possibles entre différents domaines d'activité et de mettre en relation des acteurs peu habitués à travailler de manière intégrée.

Aborder la question de la modernisation de l'action publique implique également de s'interroger sur la pertinence de l'échelle d'intervention et sur les possibilités de collaboration avec les collectivités voisines. Dans cette perspective du développement durable, une réforme territoriale apparaît nécessaire. Celle-ci comprendrait notam-

ment une réarticulation des instruments de planification territoriale et de développement économique, la reconnaissance d'un emboîtement des échelles institutionnelles ainsi qu'un mode de gouvernement local davantage participatif et démocratique, laissant notamment une large place à la médiation, au travail associatif et à la délégation. Dans ce sens, l'A21L de Neuchâtel prévoit, en collaboration avec l'association des communes du Littoral neuchâtelois, de développer de nouveaux instruments de coopération intercommunale et de coordonner l'aménagement des territoires à travers des problématiques telles que la santé, le tourisme et les transports.

Mettre en place une structure de fonctionnement

Le processus d'A21L ne prenant pas fin avec l'élaboration de la liste de mesures retenues, il est nécessaire de mettre sur pied une structure de suivi ad hoc. A Neuchâtel, un poste de délégué au développement durable a été créé au sein de l'administration afin d'assurer la coordination des actions à entreprendre. Selon le rapport adopté par les autorités en 2000, il est prévu qu'une nouvelle instance – le Forum du développement durable – remplace le groupe de référence afin de représenter la société civile. Ce forum fonctionnerait comme une structure complémentaire du législatif, l'objectif étant ainsi d'articuler démocratie représentative et démarche participative. Il représenterait un organisme de consultation permettant aux différents délégués de la société civile de dialoguer et d'alimenter le processus d'A21L de nouvelles idées. A intervalles réguliers, des «Etats généraux du développement durable» pourraient être organisés afin de permettre à tout citoyen intéressé de prendre part aux débats.

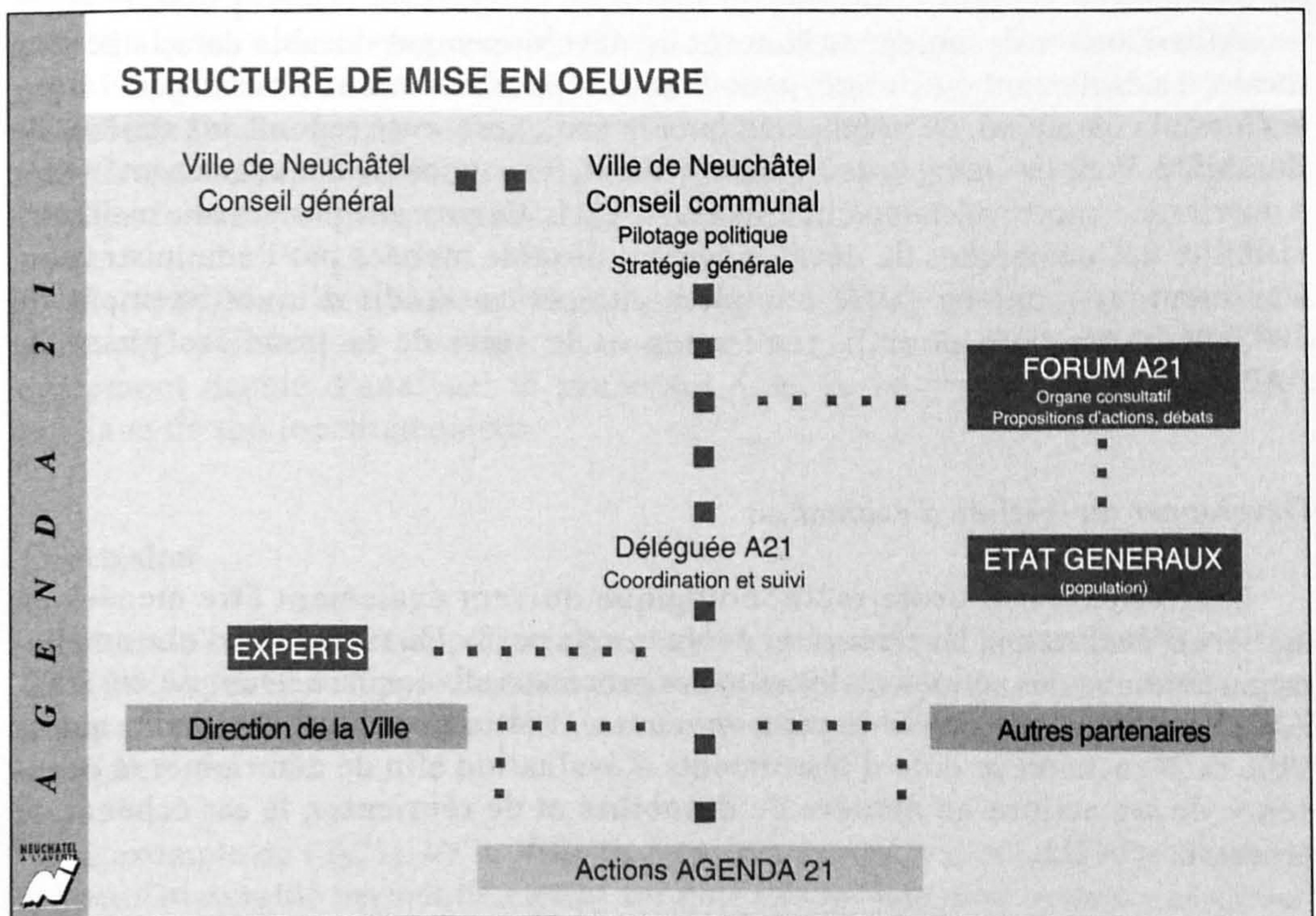


Figure 2 Source : Ville de Neuchâtel

Ancrer le développement durable

L'A21L est un appel à débattre des priorités. Il est à considérer comme un processus stratégique de développement territorial et postule l'amélioration continue des actions réalisées. Ce programme permet de définir des objectifs communs et offre des principes et des règles du jeu déterminés. Toutefois, l'impératif d'intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux ne suffit pas à donner un caractère opératoire à la notion de développement durable. Il implique également la définition de techniques et d'instruments appropriés.

Dans ce sens, l'A21L de Neuchâtel prévoit, par exemple, l'introduction de la notion de développement durable dans les outils d'aménagement du territoire. Dans le cadre du plan directeur sectoriel des rives du lac, actuellement en cours d'élaboration, des démarches nouvelles sont recherchées. Elles ont pour objectifs d'intégrer les acteurs concernés en amont des procédures habituelles et de mener une réflexion pluridisciplinaire. Une grille d'analyse permettant de tenir compte de critères économiques, sociaux et écologiques dans les concours d'architecture ainsi qu'une liste de critères pour les achats et les soumissions effectuées par la Ville sont actuellement à l'étude. Par ces démarches, les éléments de développement durable pouvant être généralisés et repris dans d'autres instruments d'aménagement du territoire (plans de quartier, plans spéciaux, etc.) seront déterminés.

Afin d'ancrer davantage le concept de développement durable dans la gestion locale, il a également été décidé, pour chaque rapport soumis au Conseil général par le Conseil communal, de préciser en quoi le projet présenté répond aux critères de durabilité. Pour les budgets de fonctionnement, les services communaux sont invités à ouvrir un compte spécialement affecté à l'A21L. Ce procédé permet une meilleure visibilité des démarches de développement durable menées par l'administration. Ces montants sont en outre complémentaires au crédit d'investissement de 200'000 francs voté pour la réalisation et le suivi de la première phase de l'A21L (2000-2002).

Développer un système d'évaluation

Des réflexions d'ordre méthodologique doivent également être menées en matière d'évaluation. Evaluer pour évoluer, cela permet la recherche d'une amélioration continue des actions réalisées et des processus mis en place. Depuis l'été 2000, l'A21L est dans une phase de mise en œuvre. Il est aujourd'hui nécessaire que la Ville de Neuchâtel se dote d'instruments d'évaluation afin de déterminer la pertinence de ses actions en matière de durabilité et de réorienter, le cas échéant, le processus d'A21L.

L'évaluation et le suivi des actions entreprises requièrent la création d'un instrument flexible et adapté au contexte local. Il doit permettre d'améliorer les

processus décisionnels et, par extension, d'accroître l'efficacité des actions publiques.

La mesure est indispensable pour intégrer la notion de développement durable aux opérations. En effet, elle aide le public et les responsables de la prise de décision à cerner des objectifs et des cibles de développement durable et à évaluer les progrès réalisés pour les atteindre. La mesure éclaire aussi l'orientation des politiques et permet de rectifier celles-ci en fonction de l'évolution de la situation. Elle constitue un fondement empirique et quantitatif pour évaluer le rendement et établir des comparaisons dans le temps et l'espace [...] (HARDI et BARG 1997).

Ainsi, le développement durable doit être considéré comme un processus dynamique, et non comme un état. Il nécessite une expertise régulière et donc une approche itérative et sensible aux changements. L'évaluation a pour fonction de comprendre et de contrôler les tendances et l'efficacité de la gestion publique. Cependant, cette démarche est complexe, principalement en raison de sa nature multidimensionnelle. Cette complexité implique donc le recours à un système d'indicateurs.

L'élaboration d'indicateurs est nécessaire pour déterminer si les objectifs d'un A21L ont été atteints, pour évaluer la pertinence des actions en matière de durabilité et pour préciser les facteurs de succès du processus général. Concernant les objectifs et les actions proprement dites, deux méthodologies peuvent être envisagées. La première consiste à sélectionner une série d'indicateurs existants pertinents à l'échelle locale. La seconde a pour objectif de construire un système d'indicateurs locaux adapté au contexte spécifique de chaque collectivité publique, le système restant toutefois comparable avec d'autres entités.

Cette dernière démarche a été retenue par la Ville de Neuchâtel pour évaluer, à travers les 21 actions en cours, sa situation en matière de durabilité. La Ville a également décidé d'analyser le processus d'A21L en vue d'une amélioration continue de son fonctionnement.

Conclusion

Dans le contexte actuel, où une proportion croissante de la population vit dans les villes, la prise en compte des trois composantes du développement durable représente un véritable enjeu pour les autorités locales et la gestion de leurs activités quotidiennes.

L'exemple de l'A21L de la Ville de Neuchâtel montre que le concept de développement durable permet de mettre sur pied des projets mobilisateurs et d'interroger les activités menées par les collectivités publiques. En tant que laboratoire d'expériences, il encourage l'élaboration de nouveaux outils de gestion urbaine et

une évolution sensible des rouages institutionnels. Les processus d'A21L permettent ainsi de donner corps au message du développement durable à partir des réalités locales.

Toutefois, les exigences de durabilité, de cohérence et de transparence sont d'autant plus nécessaires et difficiles à remplir que la réalité est complexe et les acteurs aux intérêts souvent opposés nombreux. Bien qu'il offre l'avantage d'être un cadre de référence et non une norme restrictive, le développement durable ne constitue pas un «prêt-à-porter» opérationnel et la concrétisation au niveau local des principes et intentions définis au niveau international est une démarche complexe. Cette liberté de mise en œuvre représente une chance pour le processus, mais elle implique le risque d'en faire un projet-alibi, un programme «fourre-tout» inapplicable ou une pure opération de marketing urbain.

L'A21L doit ainsi être considéré non seulement comme un programme d'actions mais également comme un processus qui modifie sensiblement l'action publique. Dès lors, il est primordial que les collectivités concernées puissent échanger leurs expériences et leurs idées et définir ensemble des principes et des éléments de méthodologie communs.

Bibliographie

ANTOINE Serge, BARRÈRE Martine et VERBRUGGE Geneviève (Eds.)

1994 *La planète Terre entre nos mains : guide pour la mise en œuvre des engagements du Sommet de la planète Terre.*— Paris : La Documentation française.— 442 p.

DIVERS AUTEURS

2000 «Les Agendas ont pris date».— *Diagonal* (Paris) 145 : 22-55

KEATING Michael

1993 *Un programme d'action : version pour le grand public de l'Agenda 21 et des autres accords de Rio.*— Genève : Centre pour notre avenir à tous.— 70 p.

HARDI Peter et BARG Stephan

1997 *La mesure du développement durable : étude des pratiques en vigueur.*— Ottawa : Industrie Canada.— 129 p.
[Document hors série n° 17]

ICLEI (INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES)

2001 *Second local Agenda 21 survey.*— Toronto : ICLEI.— 29 p.
[Background Paper n° 15]

JEANRENAUD Claude, SOGUEL Nils, GROSCLAUDE Pascal et STRITT Marc-Alain

1993 *Coûts sociaux du trafic urbain : une évaluation monétaire pour la ville de Neuchâtel.*— Zürich : Fonds national suisse de la recherche scientifique.— 97 p.

SACHS Ignacy

1997 *L'écodéveloppement : stratégies pour le XXI^e siècle.*— Paris : Syros.— 123 p.
[nouvelle édition]

SECTION DE L'URBANISME / VILLE DE NEUCHÂTEL

2000 *Agenda 21 : objectifs et programme d'actions.*— Neuchâtel : Section de l'urbanisme.— 89 p.

Zusammenfassung

Der Erdgipfel, der im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattgefunden hat, hat die zentrale Rolle der lokalen Behörden in der Anwendung der Prinzipien von nachhaltiger Entwicklung erkannt. Das für die Gemeinden gesetzte Hauptziel ist es, eine Lokale Agenda Résumé 21 zu verwirklichen. Ein solches Programm kann als ein Aktionsplan definiert werden, der die nachhaltige Entwicklung verwirklicht, und der aus einem Umfrageverfahren und Partnerschaft begründeten Prozess herkommt. Indem die Lokale Agenda 21 der Stadt Neuenburg studiert wird, wird dieser Beitrag die Eigentümlichkeit dieses neuen Instruments in Stadtmanagement betont.

Summary

The Earth Summit, that took place in June 1992 in Rio de Janeiro, recognized the central role of local authorities in implementing the principles of sustainable development. The main goal for local authorities is to achieve a Local Agenda 21. Such a program can be defined as a plan of measures whose purpose is to implement sustainable development and which results from a process based on consultation and participation. Studying more precisely the Local Agenda 21 of the city of Neuchâtel, this paper points out the specificities of what is to be regarded as a new tool in urban management.