

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 72 (2000)

Heft: 3

Artikel: L'Agenda 21 sous l'angle du management

Autor: Fauconnet, Marie

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-129793>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

L'Agenda 21

SOUS L'ANGLE DU MANAGEMENT

L

ors de la Conférence de Rio en 1992, quelques 179 nations se sont entendues pour définir un schéma directeur pour le développement durable (DD) de la planète et de ses habitants. Il est connu sous le nom d'Agenda¹ 21 (A 21).

Le texte de ce document peut être consulté sur internet :

- www.unep.org (en anglais).

" Il souligne que la population, la consommation et la technologie sont les principaux facteurs de la modification de l'environnement. Il explique les mesures à prendre pour limiter le gaspillage et éliminer des modes de consommation irrationnels dans certaines parties du monde, tout en favorisant un développement soutenu mais durable dans d'autres régions. Il propose des politiques et des programmes susceptibles de promouvoir un équilibre durable entre la consommation, la population et la capacité de charge des systèmes d'entretien de la vie. Il décrit certaines des technologies et techniques à appliquer pour satisfaire les besoins de l'humanité tout en garantissant la pérennité des ressources naturelles "².

L'A21 identifié au niveau international doit ensuite être relayé au niveau national, régional et local. L'ambitieux programme prévoyait qu'en 1996, chaque autorité locale devrait avoir élaboré son A21 local. Cet objectif est loin d'être atteint à l'heure actuelle. Mais la démarche s'infiltré dans les esprits et de nombreuses expériences sont en cours de par le monde.

Les domaines classiques du DD que sont l'économie, l'environnement et le social sont à la base de l'A21 développé à Rio. Ce document comprend environ 40 thèmes tels que : la modification des habitudes de consommation, l'intégration des notions de développement et d'environnement lors de la prise de décision, la protection et la promotion de la santé humaine, la protection des ressources en eau, le soutien aux autorités locales pour le développement d'A21 locaux, etc. Ces thèmes servent de fil rouge pour le développement des agendas locaux qui les reprennent en les adaptant au contexte.

Situation en Suisse et à l'étranger

Le Conseil fédéral a élaboré une stratégie pour le développement durable en Suisse (1997). Les cantons et communes sont actuellement en train d'engager diverses démarches allant dans ce sens. L'OFEPF qui a édité un ouvrage pour encourager la préparation des A21 locaux en septembre 1999 subventionne différents projets (dont ont bénéficié Neuchâtel et Vevey pour leur A21). D'autres villes comme Genève, Zurich, Lausanne, St-Gall, ont entamé une démarche d'A21 et sont à des degrés d'avancement divers.

A l'étranger, le processus est également en cours et certains A21 locaux sont déjà en phase d'évaluation (notamment en Angleterre et au Portugal).

L'A21 SOUS L'ANGLE DU MANAGEMENT URBAIN

Dans le contexte actuel, où une proportion croissante de la population mondiale vit dans les villes, la prise en compte des trois composantes du DD représente un véritable enjeu pour les autorités locales et la gestion de leurs activités quotidiennes. En effet, les exigences de cohérence et de transparence sont d'autant plus nécessaires et difficiles à remplir que la réalité est plus complexe. Chaque intervention engendre la

prise en compte d'un nombre croissant d'acteurs défendant des intérêts souvent opposés. Dans ce sens, l'A21, qui implique l'identification de grandes lignes directrices et d'actions prioritaires passablement en amont de la mise en œuvre des projets permet une un peu en dehors des pressions immédiates de la mise en œuvre. Compris dans ce sens, l'A21 peut fournir de nombreux éléments pour le programme gouvernemental de l'autorité locale qui l'élabore.

La concrétisation au niveau local des bonnes intentions définies au niveau international est une démarche complexe. L'A21 est un programme (document), mais aussi un processus qui modifie sensiblement la pratique des autorités. En effet, l'accent est mis sur la participation des différents acteurs de la société pour la définition des objectifs et des actions et leur mise en œuvre.

L'A21 de Rio ne donne pas de recette toute prête et chaque autorité locale doit définir la démarche qu'elle entend emprunter. Cette liberté est une grande chance pour la démarche, mais implique le risque d'en faire un " fourre-tout " inapplicable ou une pure opération de marketing urbain. Toute démarche dans ce sens devrait donc comprendre dès le départ une réflexion sur un certain nombre d'éléments, pour répondre à un véritable souci de management et de " ménagement " urbain.

Etat des lieux

Dans la mesure du possible, il est nécessaire de dresser un bilan de la situation passée et actuelle. En effet, l'élaboration d'un A21 devrait se baser sur des éléments existants tant au niveau de l'administration que des activités menées par d'autres acteurs. Cette étape vise à tirer des conclusions avant de procéder à la définition d'objectifs. Toute évaluation pose bien entendu la question du choix des indicateurs et des critères que

l'on souhaite appliquer. Ceux-ci sont encore pour la plupart au stade expérimental. En effet, cette notion relativement nouvelle n'a pas encore fait l'objet d'observations très développées au niveau local.

Identifications d'objectifs

La définition des objectifs doit être au cœur de la réflexion, car élaborer un A21 comme un but en soi présente d'avantage pour une collectivité locale. A la question : " que signifie aller vers le développement durable pour ma collectivité ? " Neuchâtel répond par exemple que son A21 doit permettre :

- de contribuer par des actions locales concrètes au développement durable global en systématisant la contribution des diverses composantes de la communauté neuchâteloise aux engagements de Rio ;
- de valoriser les actions déjà en cours allant des ce sens, de les approfondir et/ou des les réorienter, de les relier par un fil conducteur ;
- d'encourager la mise sur pied de nouveaux projets ;
- de garantir une prise en compte à long terme des exigences du développement durable dans la gestion communale ;
- de définir et mettre en place la structure la mieux appropriée, en fonction de l'organisation actuelle, pour animer le programme retenu et garder le cap ;
- de promouvoir une bonne image d'elle-même à l'intérieur et à l'extérieur.

Des objectifs sont également nécessaires en termes de processus. A Neuchâtel toujours, les objectifs fixés visent un agenda qui :

- implique un engagement du pouvoir politique, conseil communal (exécutif) et conseil général (législatif) ;
- comprend différentes étapes de planification ;
- définit les moyens de la mise en œuvre ;
- propose des critères d'analyse pour les projets proposés ;
- postule une amélioration continue ;
- associe la société civile : les entreprises, les habitants, les structures non gouvernementales.

Démarche et participation des acteurs

La mise en place d'un processus participatif, impliquant les différents acteurs est un élément central de la démarche d'A21. L'identification des participants et la manière de procéder sont aussi importants que le contenu du document final. La démarche devra

comprendre tant des représentants de l'administration que de la société civile dans sa diversité. Les acteurs devront représenter de manière équilibrée les trois axes du développement durable (économie, social, environnement). L'organisation de la participation ne doit pas revêtir une forme particulière et chaque collectivité locale peut décider de la méthode (groupe de travail, fiches, interviews, consultation publique, notamment). L'implication et l'adhésion des différents acteurs au moment de l'élaboration sera évidemment déterminante en ce qui concerne la réussite de la mise en œuvre par la suite.

Autres éléments à prendre en considération

Chaque agenda 21 devrait ensuite comprendre des éléments relatifs :

- aux thèmes et actions à prendre en considération. Certains A21 prennent une tournure plus conceptuelle, d'autres sont constitués d'un choix d'actions prioritaires ou encore sont organisés autour d'un thème (comme le bois à Lausanne). Il n'existe pas de règle en la matière et les collectivités locales ont donc le loisir de développer ce qui leur convient le mieux.
- à l'échelle d'intervention (en fonction des thèmes). La répartition des compétences ne permet pas de prendre en considération tous les sujets à tous les niveaux. Il est donc judicieux de se concentrer sur ce qui peut être fait à l'échelle cantonale ou communale.
- à la mise en œuvre et les moyens disponibles. L'identification d'un budget, de délais notamment permettent de donner un cadre à l'intervention qui risque autrement de s'étaler dans le temps.
- à la structure et encadrement. Il est nécessaire d'identifier au niveau de l'administration une personne responsable et de lui allouer le temps nécessaire pour effectuer le travail de coordination. De plus, dans bien des cas, la présence d'un mandataire est utile pour apporter un regard extérieur, soutenir la réflexion au niveau conceptuel et accompagner le processus de participation.
- au suivi et à l'évaluation des actions entreprises. Après la mise en œuvre, il sera nécessaire de procéder à des évaluations. Il est donc utile de réfléchir aux instruments de suivi déjà lors de l'élaboration.

ENJEUX ET RISQUES

La préparation d'un A21 est une démarche dans l'air du temps. Si l'on peut souhaiter que sa portée soit durable, il est nécessaire de

bien comprendre les enjeux et les risques qui peuvent découler d'un processus mal maîtrisé. Comme pour tout processus participatif, le risque de décevoir ceux que l'on a consulté est grand, surtout si finalement les changements attendus ne se produisent pas. La démarche donc être comprise comme une réflexion en profondeur sur l'intervention administrative et son interaction avec la population et les différentes dynamiques urbaines. Un A21 qui serait conçu uniquement comme un instrument de marketing urbain, sera vite perçu comme une forme d'alibi. La véritable valeur ajoutée découle d'un véritable questionnement sur les rapports entre l'administration et les "administrés" ainsi que d'un rééquilibrage de la prise en compte des intérêts économiques, sociaux et environnementaux. Ces deux préoccupations doivent donc être placées au centre de la démarche.

LES AVANTAGES ET LES APPORTS

L'élaboration d'un agenda 21 comprend de nombreux avantages qui devraient encourager les collectivités locales à s'engager dans le processus. En effet, cet instrument permet de véritablement intégrer les différentes dimensions (environnement, économie et social) par le biais d'actions concrètes et localement pertinentes. Il donne de nouvelles perspectives par rapport à l'activité quotidienne et entraîne un effort de cohérence dans l'activité administrative. Il permet aux autorités politiques et administratives d'entamer un nouveau dialogue avec la population et les différents groupes d'intérêts grâce au processus participatif et d'en tirer une légitimité accrue.

L'élaboration d'un A21 dans un état fédéral comme la Suisse nécessite une véritable réflexion par rapport à nos processus démocratiques. Il exige en effet une participation bien en amont de ce que l'on voit habituellement, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Sa mise en œuvre nécessite ensuite un effort soutenu pour maintenir la dynamique du processus, maîtriser les options proposées et assurer à l'A21 des résultats durables, au-delà l'effet de mode.

Marie Fauconnet

¹Agenda: non-traduit de l'anglais signifie programme
²Keating, M. Un programme d'action, version pour grand public de l'Agenda 21 et des autres accords de Rio, publié par le centre pour un avenir à tous, 1993.