

CLUB VILLE AMENAGEMENT

Atelier D

jeudi 25 novembre 2004

Les aménageurs et le développement durable

« Le développement durable dans les projets d'aménagement »

par François Wellhoff (CGPC) et Olivier Piron (CGPC)

Consultante

CRP Consulting – Sophie Lebreton – Balma (31)

I

Le développement durable s'impose aux aménageurs

1 Un principe intégrateur de l'action publique

En 1933 le thème triomphal de l'exposition universelle de Chicago: «La science trouve, l'industrie applique, l'homme s'adapte » avait omis « la nature s'épuise ».

Le développement durable est né de la confrontation d'un modèle de croissance économique aux capacités de régénération de la planète.

Les limites de la maîtrise technique, particulièrement perçues dans les débats concernant l'énergie nucléaire ou le réchauffement climatique, ont incité à une approche écologique de l'activité humaine.

Succédant à une attitude de prédateur, une gestion patrimoniale raisonnée se fonde désormais sur les principes de prévention, de précaution et de solidarité appliqués aux relations entre un territoire et ses acteurs.

Si l'approche environnementale consistait à traiter de l'impact de l'homme sur l'équilibre présupposé de la nature, le terme de développement durable aborde les relations entre l'évolution de l'humanité et les modifications de son territoire.

Le développement durable s'affirme comme **un concept politique plus que scientifique**. Il prône **une démarche d'intégration**, dans l'espace comme dans le temps, à partir d'un corps de doctrine évolutif reflétant l'état actuel des connaissances sur la base des données disponibles.

Par définition sa construction repose sur **trois piliers : la préservation de l'environnement** (protection des ressources naturelles, des paysages et de la biodiversité) mais aussi **le développement économique** (pour les pays du Sud comme ceux du Nord) et **le progrès social** (équité, solidarité et par extension diversité culturelle).

Ces trois objectifs sont liés. Ils peuvent se compléter. Ils s'opposent plus souvent ou se font concurrence. Dans ce cas la notion de durabilité suppose la recherche d'un juste équilibre entre les trois éléments.

La pertinence de cet équilibre se juge dans **le temps long**.

Or les préoccupations sociales visent à satisfaire prioritairement les besoins les plus immédiats. Dans le domaine économique, les calculs de rentabilité ignorent les amortissements au-delà d'une vingtaine d'années comme ils négligent les impacts non monétaires. Enfin la connaissance des conséquences à long terme des activités humaines sur l'environnement reste largement lacunaire en dépit du travail des chercheurs : les études d'impact reposent sur une analyse des risques limitant par construction la chaîne des causalités et restent incapables d'évaluer les effets d'atteinte à des ressources non renouvelables.

Aussi les militants du développement durable, tirant profit de leur expérience contestataire de protection de l'environnement, ont ils ajouté comme condition **une quatrième dimension : la participation démocratique et la gouvernance** comme méthodes d'élaboration et de suivi des projets face aux incertitudes des effets à long terme de toute décision.

Le pouvoir représentatif est alors limité et complété par des procédures participatives permettant seules de garantir des limites acceptables.

La gouvernance, entendue comme la participation des acteurs socio-économiques, dont les habitants, dans les projets est alors utilisée comme un antidote aux décisions unilatérales fondées

sur les priorités du court terme, une obligation de mise en perspective des certitudes ou contradictions d'experts.

La qualité d'un projet serait alors liée à son processus d'élaboration au motif que la transparence et l'évaluation pluraliste facilitent la conciliation, l'apport des acteurs enrichit le projet initial et leur implication en facilite la mise en œuvre.

Mais cette dernière dimension du développement durable est aujourd'hui source de controverses : l'abus de concertation comme la concertation alibi mènent à des blocages; l'appréciation de la qualité d'un projet se fait dans la durée et la recherche de consensus peut conduire à la banalité ou à l'inaction; les financements croisés, résultant de l'accord entre des partenaires, estompent les responsabilités politiques. Par ailleurs, la vox populi peut spontanément s'opposer aux objectifs de durabilité lorsqu'elle exprime des aspirations culturelles telles que la préférence pour certaines formes de maison individuelle impliquant le recours à la voiture particulière ou le réflexe d'individualisme du NIMBY (not in my back yard) s'opposant à tout projet même d'intérêt général.

Le développement durable a su se démarquer de l'extrémisme des tenants de « l'écologie profonde »; il a su dépasser l'étape de la croissance zéro prônée dans les années 70 par les économistes du club de Rome; il émerge comme mode de régulation des progrès de société. Il lui reste à concilier la pratique encouragée de la démocratie participative avec la crédibilité affaiblie d'une démocratie représentative.

La France, jusqu'alors moins mobilisée que ses voisins anglo-saxons, fait preuve de l'enthousiasme des nouveaux convertis. Au point que, dans son avis du 12 mars 2003 présenté par Claude Martinand, le Conseil économique et social propose de s'appuyer sur le succès du développement durable pour mobiliser en retour les acteurs sur la protection de l'environnement.

La référence au développement durable est devenue incontournable, omniprésente dans tout discours politiquement correct, dans tout énoncé de stratégie tant publique que privée, agaçante comme tout phénomène de psittacisme. Ses ambitions imprègnent toute politique territoriale jusqu'à transposer la formule : A l'aune du développement durable, le territoire lui « ne ment pas ».

Depuis l'intérêt pour les manifestations altermondialistes, la multiplication de l'offre de fonds éthiques, jusqu'aux gestes quotidiens prônés par les éco-consommateurs, le développement durable s'impose comme une nouvelle forme d'humanisme, le fondement d'une société plus solidaire dans l'espace et le temps, la promesse d'un monde meilleur pour tous. Sans aller jusqu'à suivre les prosélytes d'un système de référence global créateur de valeurs universelles aptes à dépasser les contradictions inhérentes à toute activité humaine, force est de constater que le développement durable est devenu **un mythe mobilisateur...** que les aménageurs ne pouvaient ignorer.

2 Un enjeu planétaire décliné à l'échelle locale

Alors que les jalons du développement durable ont été posés **au niveau mondial**, sa mise en œuvre internationale connaît encore des blocages.

A Stockholm en 1972, le Sommet des Nations Unies sur l'environnement donne naissance au terme d'« éco-développement » qui évoluera à partir de 1980 vers la notion de « sustainable development » traduite en « développement durable ».

Dans son rapport intitulé « Notre avenir à tous » à l'assemblée générale des Nations Unies de 1987, la norvégienne Brundtland en formule une définition générale : « le développement durable permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à assurer les leurs. »

A Rio en 1992, le Sommet de la Terre des Nations Unies a réuni 179 chefs d'État autour d'un

Agenda 21 : le 21^{ème} point de l'ordre du jour traitait des programmes d'actions à entreprendre pour que le développement devienne durable... dès le XXI^{ème} siècle.

A Istanbul en 1996, la conférence des Nations Unies Habitat II portant sur « le développement durable des établissements humains » renforce la responsabilité des villes et autorités locales.

A Kyoto, en 1997 une conférence internationale a approuvé un protocole sur le principe de limitation de l'émission des gaz à effets de serre pour lutter contre le réchauffement climatique. Seul accord international économiquement contraignant pour les Etats, le refus par certains de le ratifier bloque son entrée en vigueur.

A Johannesburg en 2002, le Sommet de la Terre a réuni près de 30 000 participants pour relancer l'action dix ans après Rio. Le Président de la République française a déclaré « notre maison brûle » mais le plan d'action adopté mentionne peu les enjeux urbains et ne retient que de rares objectifs chiffrés en raison de divergences sur leur mise en oeuvre.

Au niveau européen, la Commission a publié dès 1990 un rapport sur la ville et le développement durable : le livre vert sur l'environnement urbain.

Les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1996) comportent tous deux des références explicites aux objectifs du développement durable.

A Aalborg en 1994 fut élaborée une charte des villes européennes pour la durabilité prônant des réseaux d'échanges d'expériences.

Le schéma de développement de l'espace communautaire adopté en 1999 définit les principes d'organisation du territoire européen en appliquant les objectifs du développement durable à l'échelle des quinze pays.

Le conseil européen de Göteborg a approuvé en 2001 une stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable intégrant cet objectif dans toutes les politiques communautaires et incitant les pays membres à se doter chacun d'une telle stratégie.

Le récent projet de constitution européenne stipule que l'Union « œuvre pour une Europe du développement durable ».

En France, le droit de l'environnement se renforce à partir de 1964 avec la loi relative à la lutte contre la pollution des eaux.

La création d'un ministère de l'environnement en 1971 vise d'abord à mieux gérer les différents secteurs de notre patrimoine naturel, puis à intégrer la prise en compte de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques... en attendant la réciproque.

La loi de 1976 sur la protection de la nature soumet les opérations d'aménagement à une étude préalable d'impact sur l'environnement.

En 1993, au conseil général des Ponts et Chaussées, le mémoire de Jean Tutenuit sur le concept de développement durable et sa possible application propose d'intégrer les aspects environnementaux en complément des aspects socio-économiques dans la détermination de l'utilité d'une infrastructure.

La loi dite Barnier de 1995 définit quatre principes complémentaires pour renforcer la protection de l'environnement : précaution, action préventive, pollueur-payeur (devenu pollution-compensation) et participation des citoyens.

La loi sur l'air de 1996 vise à préserver la qualité de l'air et impose une prise en compte des pollutions atmosphériques dans les décisions d'urbanisme et leurs conséquences en termes de déplacements.

Les récentes lois notamment d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, sur l'intercommunalité, d'orientation agricole de 1999, sur la solidarité et le renouvellement urbain de 2000, d'orientation sur la forêt de 2001, sur la démocratie de proximité de 2002 contiennent **un nouvel arsenal mis au service du développement durable** qu'il appartient aux aménageurs d'apprendre à utiliser.

En 2002 le terme de développement durable est symboliquement introduit dans l'intitulé d'un ministère.

En juin 2003 est élaborée **une charte de l'environnement** dont l'article 6 énonce : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable ». Cette charte est destinée à être intégrée au préambule de la constitution française : le droit à l'environnement serait ainsi consacré à l'image des droits de l'homme de la Révolution française et des droits économiques et sociaux de 1946.

Créé auprès du Premier ministre par décret du 14 janvier 2003, le conseil national du développement durable a pour mission d'associer les collectivités territoriales et la société civile à l'action du Gouvernement en particulier pour l'élaboration et le suivi de la stratégie nationale de développement durable. Le comité interministériel du 4 juin 2003 a adopté une deuxième stratégie du développement durable regroupant les engagements de chaque ministère pour découpler la croissance économique de la détérioration de l'environnement.

Les collectivités locales françaises poursuivent leur engagement, à un rythme certes moins élevé que dans les pays d'Europe du Nord. Rares sont les collectivités territoriales qui n'intègrent pas ces principes au moins dans leur discours.

La conférence de Rio (chapitre 28 de l'Agenda 21) et la rencontre de Curitiba proposaient aux collectivités locales d'élaborer des « **Agendas 21 locaux** ». Il s'agit d'un programme d'actions à l'échelle locale, retenu après concertation par une collectivité locale, définissant les objectifs et les moyens affectés à la mise en œuvre du développement durable sur son territoire. Par extension les Agendas 21 locaux comportent parfois des actions de coopération décentralisée. Depuis 1993 le ministère chargé de l'environnement incite les collectivités territoriales à se lancer dans une telle démarche par appels à projets et animation du réseau des candidats. A ce jour environ 250 collectivités ont répondu aux procédures successives. Un nouvel appel a été lancé pour l'été 2003, adressé aux collectivités ou aux acteurs de l'aménagement, portant sur les projets d'aménagement. Les conseils généraux s'engagent depuis peu dans cette démarche.

L'Agenda 21 local permet d'intégrer la préoccupation du développement durable dans les diverses politiques sectorielles dont la collectivité exerce la responsabilité (y compris la récente thématique de la gestion du temps quotidien des citoyens).

A ce titre il incite les collectivités locales à un effort de cohérence même si sa légitimité repose sur **le postulat contestable de la complémentarité des actions selon l'emboîtement des échelles** : l'optimisation globale n'est pas la somme des sous optimisations ou ce qui est bon pour une commune ne l'est pas obligatoirement pour ses voisines ni pour son agglomération. Si le développement durable était additif, sa mise en œuvre serait plus technique et moins politique.

A l'échelle **du bâtiment**, la pratique de la **Haute Qualité Environnementale** connaît un vif succès : une liste de 14 cibles décrit les conditions pour réaliser une construction respectueuse de l'environnement, confortable et saine, dont la gestion ultérieure a été optimisée dès la conception. La méthode HQE devient une référence pour les maîtres d'ouvrage publics soucieux d'exercer leurs prérogatives dans l'art de bâtir.

L'acte d'aménagement porte ses effets sur le temps long, plus encore que l'acte de construire. Entre la ville durable et les bâtiments durable, il était inéluctable que l'aménagement se confronte aux mêmes ambitions.

3 Un engagement exigeant pour les entreprises

L'engagement des entreprises dans le développement durable est perceptible même s'il fait **plus l'objet de déclarations que de réalisations concrètes**.

Les sociétés cotées en bourse sont tenues, depuis la loi sur les nouvelles régulations économiques de mai 2001, de publier dans leur rapport annuel des informations sur la manière dont elles prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité. Le ministère chargé de l'industrie incite financièrement les petites et moyennes entreprises à prendre en compte les principes du développement durable. De leur côté plusieurs grands groupes créent une fonction de direction du développement durable, à vocation horizontale, porteuse de valeurs de stabilité sociale pour l'entreprise.

En France la notion de développement durable a d'abord été utilisée par des industries polluantes pour réduire les impacts qui limitent leurs activités (comme les ciments Lafarge) ou des entreprises de service public pour justifier les subventions par les bénéfices économiques externes (comme la RATP).

Prenant le relais de la démarche qualité en tant que **thème de mobilisation**, l'objectif de durabilité est maintenant poursuivi par des entreprises de tous types qui l'affichent tant en interne que dans les relations avec leurs clients, sous-traitants voire actionnaires.

La référence au développement durable dans les offres d'emplois comme dans les programmes des grandes écoles témoigne de cette mode.

Le développement durable suppose la pérennité de l'action confrontée à l'évaluation des résultats. Une entreprise doit ainsi continuer à tenir ses engagements de durabilité s'ils restent légitimes même lorsque leurs conséquences financières deviennent négatives. Or, en dehors des contraintes légales, une entreprise se doit d'être réactive sinon opportuniste et a intérêt à privilégier le profit à court terme plutôt que l'objectif du « triple résultat ».

En aménagement, l'application dans la durée des principes du développement durable peut s'appuyer sur leur **transcription juridique** sous forme de règlement ou de clauses contractuelles (plan local d'urbanisme, cahier des clauses d'appel d'offre ou de commercialisation...).

Certes le concept de développement durable intègre la recherche de l'efficacité et de la performance globale mais il manque les outils micro-économiques pour passer du discours aux actes dans les entreprises soucieuses d'améliorer leur rentabilité.

Ainsi pour une société ou un établissement public d'aménagement, de même que pour une collectivité locale menant une opération en régie, la productivité est proportionnelle à la vitesse d'intervention : études préalables et concertation limitées dans le temps, acquisitions foncières « juste à temps », respect du chemin critique des travaux et commercialisation rapide des charges foncières. Sur un marché donné, à qualité constante des prestations, l'équilibre du bilan (ou le taux de marge pour une opération montée en fonds propres) dépend du niveau des frais de gestion et du montant des frais financiers, tous deux liés à la rapidité de l'aménagement. Cela incite a priori peu l'aménageur, attentif à sa trésorerie mensuelle, à prendre le temps d'une démarche innovante susceptible de mettre en question ses pratiques au nom de l'amélioration de son image de marque.

Néanmoins le pire risque pour une société d'aménagement reste le blocage d'une opération (mal) engagée ; cela peut la pousser à anticiper et à prendre en compte les exigences du développement durable pour sécuriser son projet ou le faire évoluer afin de rendre l'aménagement plus acceptable par l'ensemble des acteurs impliqués.

Le temps du développement durable dépasse le temps de l'aménagement, d'où résulte une **difficulté d'imputation des coûts**. Certes il faut espérer que le surcoût net sera négatif car les dépenses ou limitations de recettes liées à une démarche respectueuse du développement durable représentent un investissement générateur d'économies dans la durée. Mais il a été indiqué que l'approche financière ignore le long terme. Sauf en matière de gestion forestière où se pratique une « valeur d'avenir », les techniques d'actualisation sont à horizon limité.

Pour une opération d'aménagement, l'ébauche d'un **bilan prévisionnel global d'aménagement** à côté du bilan traditionnel **de l'aménageur** tente de rétablir l'équilibre entre l'imputation des surcoûts immédiats à l'aménageur et celle des bénéfices différés à la collectivité support de

l'aménagement. Pour la collectivité le bilan global d'aménagement permet de gager le montant des subventions d'équilibre par les recettes fiscales projetées ou par des économies de dépenses réparatrices. L'élaboration d'un bilan global d'aménagement est particulièrement utile en politique de la ville où l'aménageur ne peut généralement escompter que des recettes commerciales inférieures à ses dépenses.

Dans le métier de l'aménagement où le professionnalisme repose sur la maîtrise de compétences opérationnelles de nature techniques, financières ou juridiques, l'obligation de pluridisciplinarité dérive spontanément vers la pratique du cloisonnement dans l'action. La recherche de durabilité suppose donc la mise en œuvre d'un management approprié.

La norme ISO 14 001 comme l'enregistrement européen EMAS (Eco Management Audit Scheme, en pratique plus complexe à mettre en œuvre) certifient le système de **management environnemental** d'une entreprise.

Le récent document de l'AFNOR intitulé SD 21 000 est un guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise. Ce guide s'adresse aussi aux responsables des petites entreprises que sont les structures d'aménagement.

Le management environnemental peut s'appliquer directement à l'ensemble d'une structure d'aménagement ou se tester en équipe de projet sur quelques opérations pilotes.

Plusieurs raisons militent en faveur du développement durable dans les entreprises d'aménagement déjà marquées par une culture d'intérêt général et prenant conscience des enjeux de la planète.

D'abord les aménageurs ont été des **pionniers** en la matière avant même de s'en être véritablement approprié la thématique et il leur reste à faire reconnaître leur contribution au développement durable pour atténuer leur image de « poseur de tuyaux » voire de « bétonneur ».

L'approfondissement des méthodes et des techniques liées à cette pratique améliore **la qualité des projets**, facilite la bonne fin des opérations et permet le renouvellement des compétences professionnelles.

La mise en perspective des objectifs et des modes d'action clarifie **la répartition des responsabilités entre les élus et les aménageurs**. La pratique de l'aménagement durable oblige les élus à s'engager sur le long terme, bien au-delà des échéances électorales, et à respecter l'éthique d'un management opérationnel.

Enfin, pour les dirigeants de structures d'aménagement l'exigence de durabilité est l'occasion de donner corps à **une culture d'entreprise** fondée sur l'adhésion du personnel à des valeurs de responsabilité et pouvant guider les administrateurs.

Ainsi les structures d'aménagement, vouées à marquer durablement le territoire par leurs opérations, ont intérêt à adopter la démarche du développement durable.

4 Une méthode durable fondée sur un socle de valeurs évolutives

Pendant la période des trente glorieuses l'aménagement urbain a prioritairement visé la satisfaction d'objectifs quantitatifs : conquérir de nouveaux terrains pour permettre une construction massive de logements ou l'accueil de nouvelles activités. Puis la relative satisfaction des besoins quantitatifs et l'observation des dysfonctionnements urbains ont conduit les aménageurs à s'investir dans **le renouvellement urbain en privilégiant des objectifs qualitatifs** : améliorer le fonctionnement d'un centre-ville, redynamiser une zone d'activité, casser certaines formes urbaines périmées et réintégrer en ville des quartiers enclavés. La priorité accordée aux critères de qualité impose la prise en compte de la complexité des relations entre les

différentes fonctions urbaines et les effets collatéraux des actions engagées. C'est tout l'enjeu de la démarche intégrative du développement durable.

Une approche analytique conduit à postuler qu'un aménageur s'inscrit d'office dans une démarche de développement durable. En effet toute opération d'aménagement conjugue des préoccupations d'équité sociale (encadrées a minima par la loi SRU), de développement économique (liées à l'amélioration de l'habitat comme à l'accueil d'activités), de respect de l'environnement (par application du droit de l'environnement) et de participation (procédures de concertation).

Cette décomposition analytique a le mérite de faciliter les progrès thématiques à atteindre : équilibre de la programmation, création d'aménités ou d'emplois pérennes, techniques douces d'aménagement, qualité de l'information... Mais l'accumulation de techniques « vertes » ne débouche pas forcément sur une forme urbaine durable.

Seule **une approche synthétique** ou globale confère à la démarche sa véritable richesse. L'objectif n'est pas hors de portée car sa poursuite n'exige que le recours à diverses techniques et connaissances existantes, donc disponibles, et une attitude de bon sens inspirée d'une gestion « de bon père de famille ».

La démarche atteint sa cohérence lorsqu'elle se décline tout au long d'une chaîne d'actions coordonnées depuis l'élaboration du projet urbain (programmation, formes urbaines, faisabilité, périmètre opérationnel) jusqu'à la commercialisation des charges foncières. Pour chaque opération **une charte d'aménagement durable** ou de qualité environnementale résume la démarche et les principaux enjeux.

Classiquement la démarche repose sur **un diagnostic partagé** (analyse de l'état initial du site, formulation des besoins et contraintes, repérage des premiers impacts de l'aménagement projeté en termes d'externalités positives ou négatives) portant sur les trois piliers du développement durable. C'est l'étape la plus délicate, celle dont la qualité conditionnera celle des phases ultérieures.

L'étape suivante comprend **une pondération des enjeux** préalable à la hiérarchisation des objectifs puis **l'analyse de diverses solutions** répondant à ces objectifs à l'aide d'ébauches de bilans prévisionnels globaux (en complément des bilans prévisionnels traditionnels).

Ensuite **le choix motivé** du projet et de ses modalités d'application ouvre la phase opérationnelle qui s'accompagne d'**une évaluation périodique** accompagnée de procédures correctives.

L'aménageur peut de surcroît préparer son départ : l'accompagnement des acquéreurs, une sensibilisation de la collectivité territoriale et des relations privilégiées avec les futurs gestionnaires seront garants de la pérennité de son apport.

Le développement durable demande une attitude de prudence face aux certitudes transcrites en solutions techniques. A cette fin sont privilégiées la souplesse du projet, sa **faculté d'adaptation voire de réversibilité** pour répondre aux besoins du futur. Cette exigence de modestie est justifiée par l'analyse de contre exemples tels que l'urbanisme sur dalle inspiré par la charte d'Athènes ou l'adaptation de Paris à l'automobile décidée par le Président Pompidou. Mais aménager un espace sans le banaliser, c'est exprimer un véritable parti d'aménagement et le traduire en réalisations immobilières (« real estate »). C'est donc marquer le territoire d'un geste peu compatible avec la réversibilité. Pour dépasser cette contradiction les projets durables différencient les principes fondateurs, colonne vertébrale de l'aménagement projeté, des modalités de mise en oeuvre ménageant des capacités de substitution (par adoption d'une trame urbaine autorisant les évolutions programmatiques) et gardent parfois des terrains en réserve (par gestion provisoire d'un espace dont l'utilisation optimale reste inconnue).

La « ville durable » décline les principes du développement durable dans le champ de l'urbain. L'aménagement durable dispose ainsi d'un référentiel global, forcément peu figé car ses valeurs

d'adhésion résultent des connaissances acquises et du constat des erreurs passées.

Résumer les différentes composantes du **référentiel de l'aménagement durable** reste un exercice délicat. A titre d'essai, une version actuelle comporterait les objectifs suivants :

- lutter contre la ségrégation sociale,
- limiter l'étalement urbain, favoriser la mixité des fonctions urbaines, privilégier les transports collectifs et les circulations douces,
- assurer la qualité des espaces publics, valoriser la place de la nature en ville, respecter le patrimoine identitaire et veiller à l'insertion de l'opération dans son site,
- minimiser les nuisances extérieures et intérieures, notamment le bruit et la pollution de l'air,
- économiser les ressources naturelles, faciliter la valorisation des déchets, protéger la biodiversité et les ressources non renouvelables,
- maîtriser les risques naturels et technologiques,
- intégrer les contraintes de gestion ultérieure et préserver des possibilités d'évolution,
- développer l'éco-citoyenneté et la démocratie participative (avec les réserves exprimées ci-dessus).

Si le caractère évolutif de ce socle peut conforter les sceptiques et si l'imprécision de certains concepts (tels que densité, mixité sociale ou accessibilité) peut engendrer de faux débats, l'incertitude scientifique ne saurait être prétexte à l'inaction.

5 Une démarche guidée plutôt que l'application d'une norme

Il a été indiqué que la notion d'aménagement durable repose plus sur une méthode que sur des certitudes scientifiques et des valeurs immuables. Dans ces conditions, autant éviter les querelles sémantiques et retenir une définition initiale pragmatique, génératrice d'améliorations progressives plutôt que porteuse de possibles jugements d'exclusion.

S'engager dans le développement durable pour un aménageur c'est **réduire certains effets négatifs de son opération sans créer de dégâts collatéraux**. C'est au minimum progresser sur un thème sans dégrader les autres, ce qui suppose une analyse des interrelations dans l'espace et dans le temps.

La pratique du développement durable exige ainsi **l'intégration de l'acte d'aménager dans des dimensions spatiales et temporelles plus vastes** : « penser globalement, agir localement » suppose l'ouverture du champ de vision par changement d'échelles et la prise en compte des effets à long terme de l'aménagement projeté.

La pratique du développement durable en aménagement repose sur **le respect d'une démarche plus que sur l'application d'une norme**.

D'une part les indicateurs territoriaux de durabilité font encore l'objet de recherches (hétérogénéité de l'indicateur de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement, lourdeur des 130 indicateurs de la commission du développement durable des Nations Unies, caractère pédagogique mais lacunaire de « l'empreinte écologique »...). Dans ces conditions il est inutile d'attendre un consensus autour d'indicateurs spécifiques de l'aménagement durable.

D'autre part un référentiel tel que celui regroupant les 14 cibles à atteindre pour un bâtiment de Haute Qualité Environnementale est difficilement transposable à l'action infiniment plus complexe qu'est une opération d'aménagement urbain.

Plus précisément, l'activité de l'aménageur se décompose traditionnellement en deux parties : la phase amont concerne le montage de l'opération et la phase aval sa réalisation. Cette distinction est théorique car il est par exemple utile de procéder très tôt à quelques acquisitions foncières d'opportunité ou de précommercialiser une partie des charges foncières pour associer un promoteur au projet lors du montage. Mais cette présentation retrouve une justification dans la pratique du développement durable.

La phase amont couvrant les études de faisabilité et de montage du projet comprend la définition du programme de l'opération compte tenu des besoins et des contraintes extérieures au projet puis la traduction de ce programme dans un projet optimisant les contraintes internes par des choix urbanistiques et financiers. Il est clair que ces étapes sont itératives : les élus et autres prescripteurs formulent au départ leurs ambitions ou obligations puis négocient avec l'aménageur pressenti pour l'élaboration du projet, sa traduction en bilan d'aménagement et la décision de ses modalités de réalisation. De la qualité de ce dialogue dépend la faisabilité du projet (ce qui disqualifie a priori la procédure de sélection d'un aménageur sur concours de projet et bilan financier, quelque soit la précision du cahier des charges). Ce dialogue peut s'accompagner d'une consultation des habitants et usagers sous une forme définie par les élus. Une démarche favorisant le développement durable gagnerait à être organisée et guidée mais le contenu de chaque étape ne peut faire l'objet de normes car leur richesse suppose **l'imbrication des compétences politiques et techniques**.

A contrario la phase opérationnelle se prête mieux à l'application d'un référentiel, à la certification de méthodes. Cette phase aval recouvre les procédures d'acquisitions foncières, la

réalisation des travaux de voirie et réseaux divers, la construction d'autres équipements publics, la commercialisation des charges foncières, l'encadrement des futures constructions et la préparation de la gestion ultérieure du nouveau quartier. Seule cette phase de mise en oeuvre fait l'objet **de solutions techniques** et à ce titre peut se traduire par un référentiel à l'image des cibles appliquées au bâtiment HQE : « l'usage abusif du terme HQE est en définitive la marque de son intérêt » (Dominique Bidou). La difficulté d'un tel référentiel tient au large champ couvert et à la durée de la phase de réalisation (entre 5 et 20 ans). En outre l'extension à la phase opérationnelle de l'aménagement de la méthode HQE se justifie par le rapprochement souhaitable de l'aménageur et du constructeur : d'une part les promoteurs de bureaux sont déjà des partenaires soucieux de l'adaptabilité de leurs produits et d'autre part certaines techniques douces d'aménagement transfèrent sur les bâtiments des contraintes de gestion, par exemple en matière d'assainissement.

En termes de développement durable l'aménageur ne peut qu'enclencher une démarche vertueuse qu'il appartient au constructeur de poursuivre jusqu'à l'utilisateur final.

II

Les aménageurs et le développement durable

Aujourd'hui, l'aménagement comme le développement durable sont des mots valises, peu spécifiés dans leurs échelles comme dans leurs contenus.

Mais alors qu'au printemps 2002 seuls quelques aménageurs mettaient ce thème en exergue, il est désormais présent soit dans le cahier des charges politiques amont, soit dans les pratiques professionnelles internes, soit dans les deux. Que s'est-il passé ?

Les niveaux d'entrée de la démarche ont été très variables : cela va du choix politique explicite amont de la collectivité locale concernée, à la transposition dans son domaine professionnel de ses convictions personnelles, au désir de donner un peu de corps aux démarches qualité, toujours indispensables, mais en fait inapplicables si l'on en reste à un niveau purement procédural.

Par ailleurs, la très large diffusion des préoccupations de ce genre dans le milieu professionnel concerné – architectes, urbanistes, BET- a toujours permis aux aménageurs désireux de travailler cette dimension de trouver des partenaires corrects après des procédures normales de mise en concurrence. De nouveauté un peu étrange, la démarche développement durable s'est banalisée, mais heureusement sans que le niveau d'exigence correspondant n'en soit atteint. Dans ces conditions, comment progresser collectivement ?

C'est pourquoi, plutôt que de se lancer dans de grandes dissertations, faites ailleurs avec des qualités variables, le club, selon sa vocation, a choisi d'interroger, puis d'interpeller, les pratiques de ses différents membres pour en faire ressortir les lignes de force majeures et quelques grandes interrogations.

Les lignes de force

En relisant les exposés détaillés des cas présentés, on repère les grandes lignes de force suivantes :

1) la maîtrise coordonnée des techniques environnementales

Bien des éléments en sont connus- ou devraient l'être- depuis longtemps : les chantiers verts, les techniques douces d'aménagement, des choix d'espaces verts raisonnés en espèces et en gestion, etc.

D'autres, plus récents, comme la HQE, sont utilisés, voir un peu extrapolés

2) une intégration verticale

L'aménageur n'a qu'une présence temporaire sur un site, mais ce n'est pas qu'un simple chaînon. Il travaille au nom des impératifs que lui donne la collectivité, et les transmet à l'aval – par exemple tout terrain avec cahier des charges HQE, et des aménagements autour réalisé dans cet état d'esprit. Mais inversement il parle au nom de l'aval, pour dire ce qui semble faisable au non, pour dire les exigences qui peuvent être comprises ou non, et donner, le cas échéant, des

appréciations sur les conséquences financières, à court comme à long terme, de l'ensemble des choix évoqués. De ce point de vue, l'aménageur est un inventeur, puis un passeur d'exigences collectives.

3) une extension territoriale

On est toujours sur le territoire des autres. Le plus souvent préexistent des concessionnaires d'eau ou de déchets, des trames viaires prédessinées dans des stratégies à long terme des services publics.

Deux attitudes sont alors interdites à l'aménageur :

- tout accepter : ce serait lâche
- tout réinventer : ce serait irréaliste

Par contre, il doit savoir interpeller, savoir anticiper, savoir donner l'exemple.

Et c'est difficile car la plupart du temps la base juridique des concessionnaires n'est pas celle des collectivités commanditaires de l'aménagement concerné, mais n'est-ce pas, depuis toujours, la base de l'aménagement que de veiller à l'intégration territoriale d'exigences formulées de façon sectorielle à d'autres échelles?

3) une extension temporelle

Chaque aménageur sait la différence entre ce que l'on pense à l'origine, et ce que l'on obtient in fine. Il doit se dire que le temps continuera à agir sur son œuvre. Pour durer, il faut savoir s'adapter. Les ZUP que l'on peut démolir morceau par morceau étaient infiniment plus prévoyantes que ces pièces urbaines, fort à la mode un temps, mais qui, faute de pouvoir évoluer de façon progressive, se retrouvent dans les infirmeries urbaines de la République pour des traitements parfois de choc.

Et donc il faut laisser des marges d'adaptation par une réflexion prospective débouchant sur :

- une situation juridique claire
- des choix urbains avec marges d'évolution
- des contraintes similaires imposées aux bâtiments

les conditions de la réussite

Intégrateurs de l'ensemble des éléments politiques, techniques économiques et sociaux, l'aménageur ne pourra en aucun cas combler par sa seule action les carences ou les limites qui lui sont imposées.

Il en va ainsi des contraintes juridiques qui dépendent à la fois de l'Etat pour de nombreuses règles normatives, de la commune pour d'autres, sans compter les services publics qui peuvent dépendre du département ou tel ou tel établissement de coopération communale. Les aménageurs ont un devoir de pédagogie et de recherche de solutions imaginatives, mais responsables par ailleurs d'un budget et d'obligations de résultats, ils devront savoir parfois sacrifier leurs ambitions aux réalités du moment. L'expérience montre qu'il est toujours possible de progresser sur un point au moins, et que les efforts de pédagogie sont souvent d'effet retardé.

Les contraintes financières posent un problème de même ordre : penser développement durable revient toujours à prendre en compte des durées au-delà des horizons habituels, au-delà des méthodes de calcul actuelles, qui prennent seulement en compte les bénéfices immédiats en ignorant les coûts lointains. Là aussi il faudra prendre en compte les habitudes, les traditions actuelles pour les faire évoluer dans le sens du développement durable. La façon dont les milieux financiers et bancaires utilisent communément le vocable développement durable semble donner de l'espoir, mais ce sera un thème à concrétiser.

Conclusion

Dans l'aménagement, qui est toujours multi acteurs, multi décideurs, avec des temporalités à la fois longues et courtes- les cycles de l'immobilier-, les aménageurs ont constamment à gérer des synthèses entre des dimensions qui le plus souvent s'ignorent, sauf devant leur bureau.

Alors, à la fois fil rouge permettant de mieux appréhender et de mieux gérer la complexité du réel (comme du virtuel), à la fois attitude individuelle et collective fondée sur une éthique de la responsabilité vis à vis des générations à venir, cette approche se révèle jour après jour toujours plus indispensable. Elle permet à la fois de faciliter les dialogues externes et la rigueur de gestion interne.

Il reste maintenant à de mieux en mieux en maîtriser les méthodes comme les implications, et à faire évoluer notre environnement politique, technique, juridique et financier au rythme de nos prises de conscience comme de nos mises au point de solutions, de méthodes innovantes.

Tel sera désormais notre souci collectif.