

Université de Genève
Faculté des sciences économiques et sociales
Département de sciences politiques

L'application de l'A21 à Genève et à Bristol

Bruit – Politique publique – Société civile

Mémoire de DEAMAP
Directeur de mémoire: Prof. Dr Andrea Baranzini
Caroline JACOT-DESCOMBES

Novembre 2003

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes ci-dessous qui ont bien voulu répondre à mes questions.

M. Alexandre Epalle, responsable du service cantonal du dd, canton de Genève

Mme Anne Petit-Pierre, professeur ordinaire au département de droit, Université de Genève

M. Mario Levental, directeur du service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants

M. Etienne Lezat, collaborateur Agenda 21, Ville de Genève

Mme Claudine Dayer-Fournet, déléguée à l'Agenda 21, Ville de Genève

M. Andrea Baranzini, Prof. Dr Andrea Baranzini, HEG Genève, Dpt Economie d'entreprise

Mme Polly Hunt, CREATE Centre Assistant, Bristol City

Table des matières

| | |
|--|-----|
| A) INTRODUCTION | 5 |
| B) CADRE GENERAL DES A21 LOCAUX | 7 |
| 1. La notion de développement durable | 7 |
| 2. La notion de dd urbain au niveau international | 11 |
| a) Définitions | 11 |
| b) Structure internationale, nationale et locale | 13 |
| c) La stratégie du dd | 14 |
| d) Programmes internationaux en faveur du dd | 16 |
| 3. L'Agenda 21 | 18 |
| 4. L'Agenda 21 et le bruit | 25 |
| 5. Le dd au niveau national : la Suisse | 28 |
| a) Quelques points de repère historiques du dd en Suisse et de la mise en place d'une stratégie nationale | 28 |
| b) La mise en œuvre de la stratégie suisse | 28 |
| c) Le contenu de la stratégie suisse | 29 |
| d) Le type de politique publique | 31 |
| e) De la stratégie nationale à la mise en œuvre globale | 33 |
| 6. Le dd au niveau national : le Royaume-Uni | 38 |
| a) Quelques points de repère historiques du dd au Royaume-Uni et de la mise en place d'une stratégie nationale | 38 |
| b) La mise en œuvre de la stratégie anglaise | 38 |
| c) Le contenu de la stratégie | 39 |
| d) Du national au local | 41 |
| e) Moyens de vérification de la mise en oeuvre de la stratégie | 42 |
| 7. La législation suisse sur la protection contre le bruit | 46 |
| a) La notion du bruit – Généralités | 46 |
| b) Le contexte législatif suisse | 47 |
| 8. La législation britannique sur la protection de l'environnement, le dd et la protection contre le bruit | 51 |
| C) ETUDE DE CAS | 59 |
| 1. Méthodologie | 59 |
| 2. Le cas du canton et de la Ville de Genève | 62 |
| a) La politique contre le bruit dans le canton de Genève | 78 |
| 3. Le cas de Bristol | 81 |
| b) La politique contre le bruit à Bristol | 93 |
| D) CONCLUSION | 97 |
| E) BIBLIOGRAPHIE | 100 |
| F) ANNEXES | 107 |

Abréviations et acronymes

| | |
|-----------|---|
| A21 | Agenda 21 local ¹ |
| CF | Conseil fédéral |
| dd | Développement durable |
| LAT | Loi sur l'aménagement du territoire |
| LPE | Loi sur la protection de l'environnement |
| NGP / NPM | Nouvelle Gestion Publique / New Public Management |
| OPB | Ordonnance sur la protection contre le bruit |
| SME | Système de management environnemental |

¹ L'Agenda 21 est le terme employé pour le document entier de Rio, A21 signifie l'application d'un chapitre de ce document par les autorités locales.

A) INTRODUCTION

En 1992 le *Sommet de la Terre* à Rio est entré dans l'histoire parce que pour la première fois les gouvernements ont souhaité communément projeter l'avenir environnemental, social et économique de la planète. Il a ensuite été un déclencheur pour les autorités locales car la conférence des Nations Unies a permis de légitimer le pouvoir local et de relever la dimension sociale, à savoir l'importance de la qualité de vie des citoyens dans un monde où les inégalités sont de plus en plus perceptibles. Vingt ans après les prémices, au niveau international, d'une réflexion sur le lien entre l'environnement et l'économie, avec l'émergence du concept d'éco-développement finalisé par Ignacy Sachs (Conférence des Nations Unies à Stockholm en 1972), les délégués internationaux concrétisent les discussions par un document conséquent nommé *Agenda 21* (ou traduit en français par action 21).

La Conférence de Rio explique le terme de développement durable (dd) en se basant sur la définition Brundtland², concept volontairement flou et large. Pour parvenir à un consensus global et international, les objectifs et les définitions sont forcément très souples et doivent être interprétés selon le contexte local. La priorité à l'adaptation locale est à relever ici. Le plan de l'Agenda 21 propose des actions générales et un cadre d'analyse, mais le texte insiste bien sur le fait que la collectivité doit particulariser ces actions à sa ville, région ou autre unité autonome au niveau local. Nous sommes bien ici dans une logique d'empowerment³, où la société civile s'approprie sa vie politique afin d'améliorer ses conditions de vie, et ceci à l'aide d'une légitimité internationale inscrite dans l'Agenda 21. Il faut encore souligner que l'Agenda 21 n'oblige en aucun cas les autorités locales à se munir d'un plan d'action, mais comme bien souvent lors des conférences internationales de l'ONU, encourage vivement les gouvernements signataires de la déclaration de Rio à mettre en place un tel type d'actions.

Le programme de l'Agenda 21 est constitué de 40 chapitres qui traitent de sujets universels et transversaux comme la santé (parties sur les dimensions sociales et économiques) ou de thèmes sectoriels (partie sur la conservation et la gestion des ressources) comme les océans, qui ne concernent pas directement toutes les autorités locales. La plupart des mesures préconisées dans l'Agenda 21 touchent les pays en voie de développement, par exemple au niveau de la santé, l'éradication de certaines maladies dévastatrices comme la poliomyélite. Les recommandations ou les actions que se sont engagés à prendre les gouvernements présents au Sommet de la Terre en 1992 sont souvent ciblées mais expriment un objectif général.

Il faut préciser ici que la plupart des Agendas 21 locaux ont démarré dans les pays développés alors que l'origine et la motivation de la CNUED proviennent de l'existence du lien entre les déchets et la pauvreté, problème existant presque unilatéralement dans les pays en voie de développement. Nous pourrions donc nous interroger sur la pertinence des Agendas 21 des pays dits riches et sur nos besoins. Néanmoins il s'est avéré que les pays occidentaux peuvent développer des Agendas 21 locaux tout en tenant compte de leurs propres besoins, impliquant des objectifs à relativiser vis-à-vis de ceux du Tiers-Monde (par exemple la lutte prioritaire

² « Le dd est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes, à commencer par ceux des plus démunis, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » (Rapport Brundtland, Nations Unies, 1987, cité par Papin, 2002)

³ L'empowerment peut être défini comme « *un processus* par lequel les individus et les collectivités acquièrent la capacité d'exercer un pouvoir » (Ninacs, 2003, p.1).

contre les nuisances sonores en Occident par rapport à la lutte urgente contre le virus du Sida dans le Tiers-Monde dans le domaine de la santé).

Pour comprendre le processus de mise en œuvre de l'Agenda 21 par la ville, nous devons dans un premier temps décrire et analyser les conceptions du dd urbain tant au niveau international que national (Suisse et Royaume-Uni). La ville dite *durable* implique toute une série de mesures autant institutionnelles (changement de la législation, restructuration des services publics, etc.) que techniques (gestion durable des déchets, économie d'énergie, etc.). Elle doit répondre à des principes énoncés dans l'Agenda 21.

Dans ce travail, nous avons choisi délibérément de nous pencher sur un point très précis, à savoir les actions qui touchent à la protection des individus contre le bruit. La nuisance sonore est effectivement de plus en plus avancée comme étant un obstacle à une bonne qualité de vie, surtout dans les milieux urbains des pays développés. Le bruit s'inscrit au point 6.40 g du chapitre 6 de l'Agenda 21 (santé), ainsi qu'au chapitre 7, point E (promotion des énergies renouvelables et des transports durables). La protection contre le bruit est un point qui doit être pris en compte pour assurer des conditions de vie et d'habitat saines, permettant d'améliorer la qualité de vie et ainsi satisfaisant la durabilité urbaine.

Une des difficultés d'analyse de ce type de politiques publiques est le fait que les actions publiques durables doivent s'inscrire dans la transversalité et non dans une logique sectorielle ou verticale. Or le système administratif est toujours beaucoup plus articulé sectoriellement qu'horizontalement, c'est pourquoi la mise en place d'un management public durable pose en général des obstacles importants à l'administration elle-même et remet en question l'organisation des autorités publiques qui doivent se doter au minimum d'un service coordonnant une politique durable dans tous les départements.

Dans les deux études de cas que nous présenterons, les Agendas 21 locaux des villes de Genève et de Bristol, nous verrons plus particulièrement comment la durabilité urbaine a été envisagée selon le contexte environnemental, économique et social, et à quels publics cette durabilité s'adresse (groupes d'intérêt particuliers, lobby, etc.). Nous analyserons en détail les plans d'action proposés et leur mise en œuvre. Plusieurs critères pourront être mentionnés afin qu'un A21 puisse répondre aux objectifs de Rio et au principe du dd. Puis, nous avons souhaité nous concentrer sur le bruit, en traitant la notion de qualité de vie, de la santé et de l'aménagement du territoire. Nous avons décidé d'aborder ce point précis afin de déterminer concrètement comment une nuisance connue depuis des décennies en milieu urbain a été traitée dans l'A21. Nous avons choisi deux villes qui se distinguent par leur culture politique mais qui se sont toutes les deux fixé comme objectifs non seulement, il y a 8 ans, d'adhérer au processus des villes durables en signant la Charte d'Aalborg (charte européenne pour la durabilité, 1995), mais aussi de démarrer assez tôt un Agenda 21 pour améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

En dernier lieu, nous tenterons de répertorier les différentes caractéristiques d'un A21 en traitant les principes suivants : la subsidiarité (du global au local), l'empowerment (la participation de la société civile), l'évaluation (garante d'une bonne gestion publique). Puis nous discuterons des résultats concrets et des changements apportés pour les citoyens dans les deux études de cas, afin d'estimer si l'A21 est une institutionnalisation réussie pour mettre en place le concept du dd et plus particulièrement pour améliorer la qualité de vie sonore. Finalement nous essaierons de voir dans quelle mesure l'Agenda 21 a pu intégrer la lutte contre le bruit, nuisance majeure relevée par la population citadine dans les deux villes.

B) CADRE GENERAL DES A21 LOCAUX

1. La notion de développement durable

Le dd est sur le devant de la scène politique et médiatique depuis la publication du rapport Brundtland. Concept " valise ", il a été défini de sorte que pratiquement toute la communauté internationale l'approuve. Chaque institution choisit ainsi les définitions ou les fragments de définitions qui correspondent le mieux à leur sens du dd.

Le dd réunit un certain nombre de principes que nous énonçons brièvement et sur lesquels nous reviendrons tout au long du travail :

- o L'empowerment : l'appropriation politique par la société civile
 - o La temporalité générationnelle : le politique doit se projeter au moins sur une génération
 - o La capacité de charge : les écosystèmes et les ressources naturelles ont une limite.
 - o Le principe de précaution: il faut agir même s'il y a incertitude scientifique si on suppose un risque environnemental, social ou économique pour les générations futures.
 - o Le principe du pollueur-payeur
 - o L'action locale, la pensée globale (" think global, act local ")
 - o Les principes de consultation, participation, négociation
 - o Les principes de coordination et de transversalité
- o La mise en œuvre de ces principes est contextuelle et particulariste. C'est pourquoi il est difficile, sans application, de décrire la signification du dd. Les idées forces sont de se projeter dans un temps plus long que le fait généralement le politique, de penser au niveau mondial en intégrant complètement la coopération internationale, de se soumettre aux frontières naturelles en admettant par précaution les limites de certaines ressources ou écosystèmes et de penser globalement mais d'agir localement.

Citons ici quelques définitions que des institutions ou des théoriciens peuvent prêter au dd :

La définition " officielle " pour la communauté internationale, la plus citée par les gouvernements

La définition " Brundtland " a figé le concept du dd par cette citation reprise par toutes les institutions politiques :

"Le développement est durable quand il garantit la satisfaction des besoins des générations actuelles sans compromettre les possibilités des **générations futures** de satisfaire les leurs. " (Rapport Brundtland, Nations Unies, 1987).

La définition utilisée par le gouvernement suisse

Le dd, vu par le CF, ne doit pas être un concept figé. Il dépend de l'éthique et doit ainsi se redéfinir régulièrement par les citoyen-ne-s. (CF, 2002, p.9). "[...] L'interprétation proposée n'est pas irrévocable, elle traduit plutôt la volonté de poursuivre le projet de donner une signification à cette notion [de dd] pour la Suisse " (OFS et al., 2002, p.4).

Le dd dans le rapport MONET⁴ se compose de quatre points:

- o La définition du rapport Brundtland
- o "Le dd consiste à assurer une dignité humaine au sens des droits humains, en garantissant la palette la plus large possible d'options pour aménager librement des projets de vie. L'utilisation des ressources écologiques, économiques et sociales doit tenir compte du principe d'équité entre les générations présentes et à venir et au sein même de ces générations, en Suisse et envers l'étranger.
- o Pour assurer un dd, il faut protéger dans sa globalité la **diversité biologique** en tant que condition d'existence indispensable, c'est-à-dire préserver la diversité des écosystèmes, des espèces végétales et animales et des ressources génétiques.
- o Les objectifs qualitatifs sont la solidarité sociale, l'efficacité économique et la responsabilité écologique. Ces objectifs ont un caractère transversal et sont traités sur un pied d'égalité : à long terme un objectif, qu'il soit écologique, économique ou social, ne peut être réalisé aux dépens d'un ou des autres. " (OFS , 2002, p.5)

La définition utilisée par le gouvernement britannique

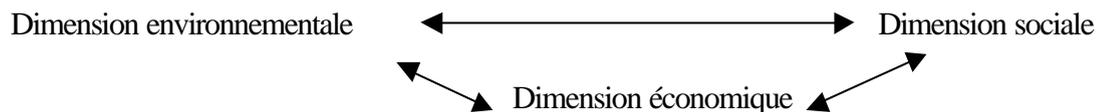
Selon la stratégie nationale britannique et comme pour la Suisse, le dd est dans un premier temps la définition du rapport Brundtland, à savoir : "ensuring a better quality of life for everyone, now and for generations to come" (UK Government, 1999a). Ensuite il se particularise en quatre objectifs :

"social progress which recognises the needs of everyone;
effective protection of the environment;
prudent use of natural resources; and
maintenance of high and stable levels of economic growth and employment."

Une définition orientée vers la dimension environnementale

"Une amélioration des conditions de vie des communautés humaines qui respecte les limites de la **capacité de charge** des écosystèmes." (Union Internationale pour la Protection de la Nature citée par Sachs, 1993, p.28)

Chaque définition fait référence aux trois dimensions ci-dessous, de manière implicite ou explicite, en soulignant un ou plusieurs liens (par exemple le lien entre l'économie et l'environnement, etc.). A la base, le schéma ci-dessous a pour but de montrer que les trois dimensions ont le même poids. Lors de l'application du dd dans une politique publique, les acteurs privilégient une, voire deux dimensions.



⁴ Système suisse de monitoring pour le dd

A travers ces quatre définitions, nous pouvons remarquer que la définition du dd est plurielle. A l'échelle locale, le dd se transformera en actions, renforçant ainsi telle ou telle définition voire dimensions (économique, sociale ou écologique).

Echelle du dd

Le courant de la *deep ecology* ne définit pas de la même manière le dd que certaines institutions politiques. Il faut donc rester attentif puisque le dd peut être évalué très différemment suivant les écoles de pensées. Simplement nous pouvons considérer deux positions extrêmes définies par l'économie de l'environnement (Harribey, 1998) :

- o La soutenabilité faible : la génération n'envisage que sa propre temporalité et se fonde sur l'hypothèse suivante : le progrès technique assure une substituabilité illimitée (le capital naturel est remplacé par le capital manufacturé).
- o La soutenabilité forte : la substitution des facteurs de production est limitée. De plus, le capital naturel a un statut particulier. La temporalité s'inscrit aussi avec celles des générations futures.

Le capital naturel ne se dégrade pas toujours de la même manière et ne peut pas toujours être remplacé adéquatement par un capital reproductible. Il peut se dégrader de deux manières : la soutenabilité forte devrait être prise en compte pour la dégradation irréversible et la soutenabilité faible pour la dégradation réversible.

Le seuil d'exploitation à ne pas dépasser pour le capital naturel doit être relativisé en fonction des connaissances scientifiques qui peuvent le faire varier si les degrés de substitution s'améliorent, c'est-à-dire si les dégradations du capital naturel peuvent diminuer (Ecole de Londres).

La société moderne a souvent espéré beaucoup du progrès technique. L'équation d'Ehrlich (idem) rappelle l'impact environnemental qui est certes lié au progrès technique, mais aussi à la démographie et à la consommation/production par habitant.

Ces deux positions sont reprises par le CF :

- o Définition du dd fort : " Un dd fort exige que chaque domaine soit au moins conservé en termes de quantité et de qualité " (CF, 2002, pp.10-11).
- o Définition du dd faible : "(...) [II] autoriserait par exemple la consommation de capital environnemental si elle est compensée par l'accumulation de capital économique ou social (CF, 2002, p.11). [Par exemple : les permis échangeables déjà en vigueur aux Etats-Unis permettent à des entreprises de payer pour polluer.]

Le CF privilégie une position médiane entre le dd fort et faible.



Le schéma ci-dessus indique que le dd n'est pas offert à tous les pays puisque surtout ceux du Tiers-monde sont tributaires du capital naturel et l'utilisent au-delà des capacités de charge des écosystèmes pour soutenir l'économie. Les Etats-Unis, qui sont les plus grands consommateurs d'énergie fossile par habitant, ne respectent pas non plus le dd fort ou médian. Par contre, des pays occidentaux sans grande ressources peuvent se permettre d'envisager une consommation plus parcimonieuse des ressources naturelles et ainsi moins solliciter le capital naturel (Leroy, Martin, 2002).

Les soutenabilités faibles / fortes ne sont pas de la compétence du local mais bien du national voire de l'international puisque tributaires des échanges internationaux et donc de la politique extérieure. Lors de la conférence de Kyoto (1997), les gouvernements ne sont pas parvenus à un consensus global à cause de cette divergence sur la conception de la soutenabilité. Le cadre législatif permet de régler l'une ou l'autre conception, par contre l'action locale ne fait en général qu'appliquer les directives nationales et internationales avec plus ou moins de marge.

2. La notion de dd urbain au niveau international

a) Définitions

Le développement urbain durable est devenu l'un des thèmes majeurs de l'Agenda 21 puisque plus des trois quarts de la population mondiale vivent dans les villes (ONU, 1997). Le concept du dd s'applique donc particulièrement à l'environnement urbain. La durabilité urbaine permet aux décideurs et à tous les groupes concernés par la ville de percevoir ce milieu à long terme et de privilégier la dimension sociale pour améliorer la qualité de vie urbaine pour toutes les couches de la population.

La durabilité peut s'exprimer sur une échelle de faible à forte et donne un poids différent aux trois dimensions fondamentales du dd.

"Est durable [...] un mode de développement (ou une agriculture, une ville, etc.) qui parvient à se maintenir dans le temps, eu égard à un certain nombre de paramètres économiques, sociaux, écologiques. La durabilité renvoie inmanquablement à des contraintes objectives. [...] Mais la durabilité est aussi une norme à laquelle on peut se référer pour juger la qualité d'un développement." (Zuindeau, 2000, p.31).

La notion de dd est donc soumise à une grande interprétation de la part de la société et des autorités locales. Le Sommet de la Terre, en instrumentalisant le dd en Agenda 21, s'est muni de grands principes et de cadres sectoriels, à prendre en compte plus attentivement, bien que les délégués internationaux aient laissé une grande marge de manœuvre aux collectivités locales. C'est pourquoi plus l'échelle se restreint, plus la durabilité doit se spécifier et devient subjective. Au niveau local, de nombreux problèmes concrets se posent, notamment la coexistence des différentes logiques d'aménagement durable du territoire. Par exemple, dans le canton de Genève, la logique du plan directeur cantonal "vision 2015" oriente la durabilité vers l'environnement en souhaitant modifier le type de mobilité à travers le canton de Genève (préférence aux transports publics plutôt qu'à la voiture privée); or cet aménagement du territoire se trouve confronté avec celui de Gex, département français frontalier, qui s'oriente prioritairement vers le développement économique (lutter contre le chômage, dynamiser les entreprises, etc.). Cet exemple nous montre bien à quel point la durabilité peut s'exprimer différemment, qu'elle dépend étroitement du contexte et peut s'exprimer – il faut le souligner à nouveau – par une préférence parmi les trois dimensions dans lesquelles s'exprime le dd : le social, l'économie et l'environnement.

Une ville ou une région durable est donc le produit d'actions qui ont été pensées dans une perspective d'avenir, qui ne se restreignent pas uniquement au temps politique, mais se projettent dans un temps plus long, le temps de la ville, des générations, etc.

"[...] La durabilité est une notion fondamentalement normative qui prend place dans le champ de l'approche humaine de l'équité. [...]. La durabilité "pure" désigne une forme minimale de durabilité garantissant la préservation dans le temps et dans l'espace des sociétés humaines; la durabilité "élargie" complète la précédente en instaurant le respect de différentes normes constitutives de la valeur d'équité" (Zuindeau, 2000, p.38).

La durabilité est en fin de compte particulariste comme l'exprime très bien la devise de la Conférence de Rio : "Penser globalement, agir localement".

La durabilité urbaine concerne plus particulièrement certains secteurs. Prenons l'exemple de la politique en matière de transports qui est spécialement sensible à la durabilité. Effectivement, dans les pays développés, le besoin de mobilité ne cesse d'augmenter créant ainsi des externalités (notamment les nuisances sonores) au détriment des citoyens. La difficulté, très souvent soulevée par les pouvoirs locaux, est la conception d'une mobilité durable tout en préservant l'équité.

Les transports génèrent comme toute activité économique des externalités autant positives (mobilité accrue par exemple) que négatives (pollution, bruit, accidents, etc.). Ces externalités négatives ont des coûts importants notamment sur la santé - les troubles de sommeil, problèmes respiratoires, etc. - dégradant de manière générale la qualité de vie des habitants proches de flux motorisés importants. Une mobilité durable doit évidemment dépendre de la situation de chaque espace, mais doit suivre les grands principes du dd institutionnalisés par l'ONU. Ils sont les suivants :

- o Le **principe de précaution** : privilégier une solution en amont des externalités, c'est-à-dire orienter les actions vers une réduction du besoin de mobilité
- o La **notion de gestion à la source** : viser une diminution des transports privés
- o Le **principe d'intégration** : insérer la politique des transports dans les autres politiques sectorielles, surtout dans l'aménagement du territoire, dans le développement économique, dans la recherche de solutions innovantes, etc.
- o Le **principe du pollueur-payeur** : internaliser les coûts et orienter les taxes automobiles (essence par exemple) vers les secteurs étatiques qui concernent les tiers subissant les externalités et non plus se servir de ces sommes pour alimenter les caisses de l'Etat. (Bronsart Arnaud, "La mobilité durable est-elle possible ?" in Zuindeau, 2000, p. 239-274)

Cette illustration nous montre comment appliquer les principes du dd à une politique publique. En concevant l'application large à tous les domaines sectoriels, la complexité de s'entendre sur la pondération des trois dimensions s'accroît. Dans le processus de l'Agenda 21, le politique et l'administration sont confrontés à redéfinir les priorités, non plus secteurs par secteurs, mais de manière transversale, en se préoccupant des autres politiques publiques, voire des autres Agendas 21 des autorités locales aux alentours.

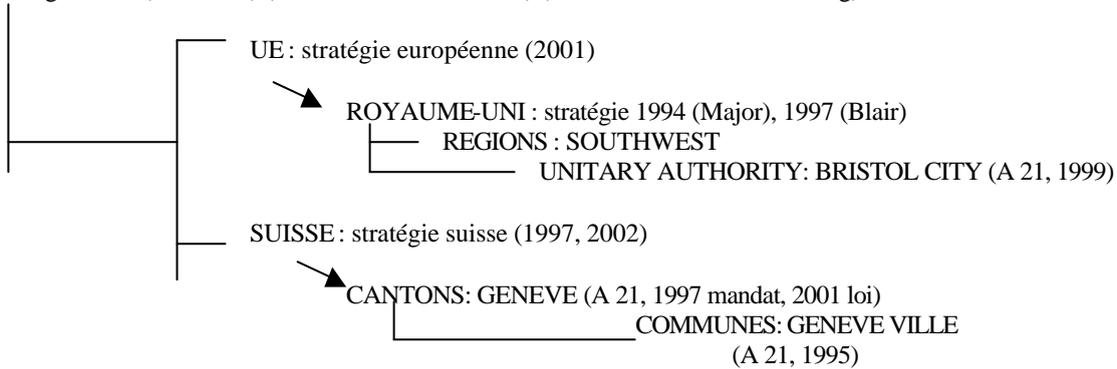
b) Structure internationale, nationale et locale

Le dd s'est développé à plusieurs échelles, c'est pourquoi une analyse et une comparaison à un niveau local est très complexe puisqu'il faut tenir compte des imbrications politiques et économiques. Nous pouvons distinguer entre autres la structure d'influence suivante :

Plusieurs niveaux peuvent être distingués :

Avant 1992 : Négociations internationales depuis Stockholm (1972), jusqu'à l'aboutissement en 1987 de la définition du dd (Rapport Brundtland).

ONU: Agenda 21 (1992: Rio) (1997: Rio +5: New-York) (2002: Rio +10: Johannesburg)



Légende

- Relation d'influence
- ➔ Principe de subsidiarité

c) La stratégie du dd

A Rio, en 1992, les gouvernements se sont engagés à adopter des stratégies nationales et les autorités locales par subsidiarité des Agendas 21 locaux. En 1997, lors de la Conférence Rio +5, l'Assemblée générale des Nations Unies a fixé à 2002 le dernier délai pour que tous les pays se dotent d'une stratégie nationale. Le Royaume-Uni et la Suisse étaient dans les délais puisque pour 1997 ils suivaient une stratégie de dd.

Un engagement politique au plus haut niveau est primordial pour que la stratégie ait une chance d'aboutir. De plus, les ministères concernés par la mise en œuvre et les services transversaux qui se chargent de la conception du dd ne doivent pas être les moins influents et les moins dotés au niveau des ressources financières. Dans l'administration, le pouvoir financier et symbolique joue un rôle important dans l'accomplissement des politiques publiques. Par exemple, le département de l'économie est toujours plus fort qu'un autre département. C'est pourquoi une stratégie laissée au département de l'environnement, peu écouté et peu considéré car récent⁵, ne permet ni l'aboutissement réussi de la stratégie ni la communication inter-sectorielle nécessaire.

La mise en œuvre de cette stratégie implique de nombreux changements au niveau structurel car le dd implique une approche administrative d'ensemble pour permettre un équilibre entre les trois dimensions et des principes de bonne gouvernance qui sont souvent encore ignorés dans les politiques publiques actuelles. Ces modifications ne doivent pas être des projets nouveaux au niveau de la mise en œuvre stratégique mais doivent intégrer la structure existante pour l'améliorer, surtout en ce qui concerne la coordination inter-sectorielle. D'après un rapport de l'OCDE (2001), les stratégies débutées avec succès ont les caractéristiques suivantes :

- o Définitions de priorités (objectifs restreints prioritaires)
- o Optique à long terme
- o Cohérence avec les différents cadres de planification déjà mis en place
- o Appropriation à l'échelon local
- o Engagement au niveau national
- o Participation des acteurs concernés

De plus, l'intégration de la stratégie nécessite :

- o Un bon système de **coordination** rarement présent dans un système administratif. C'est pourquoi de nombreux pays comme la Suisse et le Royaume-Uni ont dû créer des offices gérant une transversalité entre les ministères nationaux. Au niveau local, nous retrouvons aussi le même problème.
- o Des moyens pour assurer la **négociation** entre les parties prenantes au niveau national et entre les niveaux étatiques (forum par exemple).
- o Une **surveillance régulière** des indicateurs de résultats, des évaluations de la part des parties prenantes.
- o Un souci d'**amélioration continue** dans la gestion publique.

⁵ Une hiérarchie officieuse existe entre les services. Lorsqu'un nouveau est créé, il est souvent ressenti comme une agression pour les autres déjà en place, c'est pourquoi il peut « restreindre volontairement son champs de compétences pour éviter de heurter la «sensibilité territoriale» des administrations existantes » (Chevallier, 2002, p.387)

- o Une **participation** d'autres types d'acteurs hormis l'Etat, comme le secteur privé qui a un poids décisif sur la réussite de la stratégie.
- o Une conception axée sur les **résultats** et non plus sur les actions (point que l'on retrouve dans le NPM).

Etant donné la complexité et la difficulté de mettre en œuvre des stratégies nationales, les organismes internationaux construisent des réseaux, écrivent des guides, formulent des objectifs pour aider les nations, les villes, les régions et les collectivités locales à participer au dd.

d) Programmes internationaux en faveur du dd

Le dd n'est pas un concept facile à mettre en place car il s'agit d'un concept trop large lorsqu'il est expliqué aux responsables des administrations qui souhaitent le mettre en place. C'est pourquoi des programmes et des réseaux se sont organisés pour diffuser des idées d'application et les échanger pour mieux saisir la voie vers un dd d'une ville, d'une région ou de toute autre unité administrative.

Différents programmes ont donc été mis en place par des institutions internationales de l'ONU pour encourager le dd à l'échelle des villes et pour constituer des réseaux. Ces programmes ont un rôle important dans la mise en place d'une politique publique durable. En effet, ils lient des villes et non des nations, afin que le centre de décision soit local et responsabilisent ainsi les autorités locales et informent la population. Voici une liste non exhaustive de programmes dont font partie soit Genève, soit Bristol, voire les deux.

Le réseau Villes – Santé de l'OMS

Le bureau OMS Europe promeut depuis 1986, à travers son programme "Villes-santé", une approche de dd pour améliorer le bien-être des individus dans le milieu urbain à tous les points de vue en lien avec la santé : physique, social, mental et environnemental. En Suisse, Genève participe à ce programme et au Royaume-Uni de nombreuses villes y participent aussi comme Glasgow, Liverpool, Belfast, Camden & Islington, etc. Bristol n'en fait pas partie. Le réseau constitué des Villes-santé soutient les principes de durabilité en lien avec la santé et encourage chaque ville à trouver la gestion durable qui lui convienne le mieux. Les principes qui sont rattachés au concept des Villes-santé sont ceux qu'on retrouve dans l'Agenda 21 de Rio à savoir la participation et l'information de la société civile, l'empowerment, l'action locale avec l'aide des autres niveaux si besoin, etc. Le réseau Villes-santé permet aux localités de se munir de programmes transversaux en lien avec la santé et ainsi de concevoir plus largement la gestion de la santé en lien avec l'environnement, la justice sociale et l'économie.

Le programme HABITAT de l'ONU

L'ONU s'est depuis 1978 (Habitat 1, Vancouver) intéressée aux conditions de logement dans l'espace urbain. L'Assemblée générale de l'ONU a mandaté un programme nommé HABITAT pour promouvoir des villes durables autant sur le plan social qu'environnemental ainsi que pour doter chacun d'un logement décent pour tous. En 1996, une deuxième conférence, HABITAT II, s'est tenue à Istanbul d'où a résulté l' "Agenda Habitat" approuvé par 171 pays, dont la Suisse et le Royaume-Uni. Le but général de ce programme est d'encourager le dd dans les villes en collaborant avec tous les partenaires usuels : gouvernements, autorités locales, ONG et membres de la société civile.

Le bruit est considéré comme un facteur pouvant détériorer les conditions d'habitation au même titre que d'autres pollutions, et, parmi les nombreux objectifs, il est conseillé de "définir, si nécessaire, des critères pour fixer le niveau maximal d'exposition au bruit autorisé et le niveau d'exposition jusqu'auquel il n'y a aucun danger et promouvoir **l'évaluation des nuisances sonores** dans le cadre des programmes relatifs à l'hygiène du milieu" (HABITAT-ONU, 1996, Programme sur l'habitat). Si au niveau législatif, la Suisse est bien dotée en ce qui concerne les limites autorisées d'immission ou d'émission, il n'en est pas de même concernant l'évaluation. En Grande-Bretagne, nous verrons qu'entre autres avec le programme d'Agenda 21 les indicateurs sur la pollution sonore se multiplient dans les villes ce qui permet ainsi de vérifier si le niveau de qualité de vie est en adéquation avec la volonté

des législateurs. De plus, ce programme produit aussi de nombreuses statistiques et publie régulièrement les résultats des indicateurs urbains. La pollution sonore fait partie de ces indicateurs urbains.

Le programme UNESCO-MOST : réseau pour une gestion durable des villes

L'UNESCO a créé en 1994 le programme MOST signifiant "Management of Social Transformations". "Le projet propose de *construire, dans un cadre international, une connaissance comparée de politiques urbaines*" (Bailly, 2000, p.1). Ce réseau nous permet de trouver des travaux comparatifs entre différentes politiques publiques envisagées dans les villes du réseau. Ces villes sont les suivantes : Baltimore, Budapest, Genève, Le Cap, Lyon, Miami, Montréal, Nairobi, San Salvador, São Polo, Toronto et Utrecht.

Le réseau MOST travaille particulièrement sur six axes :

La gouvernance urbaine, les politiques sociales et culturelles, les services publics, les politiques d'aménagement spatial et d'habitat, les transports urbains, la revitalisation économique. Au niveau des conditions de logement, le but est d'intégrer la durabilité sociale et sur le plan général urbain l'objectif est d'analyser tous les changements de la ville et de pouvoir mieux les appréhender afin d'arriver à générer des politiques publiques durables.

La charte d'Aalborg

En 1994, les villes en Europe ont signé une charte des villes européennes pour la durabilité, appelée aussi charte d'Aalborg. Cette charte a la particularité de répondre à l'Agenda 21 de Rio en renforçant la volonté de se munir d'un programme d'Agenda 21 ainsi que d'adopter les principes fondamentaux du dd (information et consultation de la société civile, politiques publiques négociées, capacité de charge des écosystèmes, soutenabilité forte, action locale et particulière, instruments de gestion comme l'évaluation, rapports à l'aide d'indicateurs, etc.) en s'inscrivant dans le réseau des villes durables européennes. Le cinquième programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne ("Vers un développement soutenable") a aussi sollicité les villes européennes afin qu'elles s'entraident pour se munir d'un A21. Le lien entre pauvreté et environnement est souligné. La charte relève que les personnes les plus démunies sont les plus touchées par des pollutions et externalités urbaines, **le bruit étant nommé problème environnemental dégradant la qualité de vie.**

Ces réseaux internationaux permettent de relier les villes en les faisant profiter mutuellement de leur expérience. Le lien international – local s'est donc renforcé, mais le niveau national reste un cadre structurant au niveau législatif, politique et économique pour développer dans les meilleures conditions l'A21.

3. L'Agenda 21

Lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992, plusieurs rapports, conventions et déclarations ont été entérinés : la déclaration sur l'environnement et le développement, la déclaration sur les forêts, une convention sur les changements climatiques, une convention sur la biodiversité et enfin l'Agenda 21 regroupant les actions à mener pour le 21^{ème} siècle.

La Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNUED) a édité un guide pour mettre en place l'Agenda 21 (UNCED, 1992). Il nous sert ici de cadre descriptif.

But général

L'Agenda 21 a été conçu pour donner une base commune aux Etats et pour assurer la promotion du dd et la protection de l'environnement. L'Agenda 21 doit dépasser la notion d'aide nord-sud et doit instaurer un autre type de coopération entre les pays développés et en voie de développement, afin de procéder à une transition globale vers un monde plus durable.

Destinataires de l'Agenda 21

Ce programme est adressé aux gouvernements, aux services, organisations et programmes des Nations Unies, aux organisations gouvernementales et non gouvernementales, aux groupes d'intérêt et au grand public.

Les actions prioritaires de l'Agenda 21

1. "Revitalizing of Growth with Sustainability, the Prospering World"

Le développement doit s'insérer dans les valeurs communes des peuples et ne doit pas être imposé en dehors de la culture. Il doit amener une certaine prospérité durable, en promouvant par exemple la consommation verte. Les conséquences sur l'environnement de notre mode de vie doivent être évaluées plus rigoureusement, ainsi que les dommages que doivent subir certaines populations.

Lors de la prise de décision, l'environnement et le développement doivent être pris en compte: "In order to make the transition to sustainability, governments must integrate environment and development at the policy, planning and management levels." (UNCED, 1992, p.19). Tous les secteurs de la société doivent y contribuer. L'empowerment est privilégié. Nous sommes ici dans un modèle horizontal et non plus hiérarchique qui utilise comme moyen la coordination. Les politiques sectorielles laissent la place à des politiques transversales. Les gouvernements intègrent des systèmes comptables environnementaux. Au niveau législatif, des lois spécifiques et des modifications autant au niveau local que national doivent être instaurées pour permettre de passer à l'action durable. En Suisse, l'instauration de deux articles constitutionnels en 1999 a permis par la subsidiarité la mise en place d'Agendas 21 dans les cantons et communes et également d'instaurer une légitimité à toute politique de dd. Des lois cantonales, comme à Genève, ont donné un bien-fondé au dd en précisant cette fois des objectifs concrets et les moyens pour y parvenir. Lors de l'étude de cas genevois, nous analyserons précisément la loi sur l'A21. Au Royaume-Uni, la légitimité s'est plutôt faite par l'intermédiaire du gouvernement qui a appelé

les autorités locales à se munir d'une stratégie d'A21 ; une volonté politique au plus haut niveau est aussi une légitimation.

2. " Sustainable living, The Just Word"

Le but est d'éradiquer la pauvreté dans le monde. Il faut aussi que les modes de consommation et de production se modifient et reflètent le principe du "**pollueur-payeur**".

"It is essential to design and implement market signals and sound environment pricing that explicitly take into account the costs and consequences of consumption and waste generation. These may comprise environmental charges and taxes, deposit refund systems, emission standards and charges, and "polluter pays" principles. Governments should consider the adoption of such measures on a widespread and effective scale." (UNCED, 1992, p.27)

3. Human Settlements, The Habitable World

Donner à chacun un **logement décent** était l'objectif, non atteint, pour la fin du 20^{ème} siècle. Il faut aussi encourager toute forme de recyclage. Tous les groupes de la société sont concernés.

Les trois thèmes suivants ne touchent pas notre problématique du bruit, c'est pourquoi nous ne faisons que les citer.

4. Efficient Resource Use, The Fertile World

5. Global et Regional Resources, The Shared World

6. Managing Chemicals and Waste, The Clean World

7. People Participation and Responsibility, The Peoples' World

Il est requis plus de transparence et d'"accountability" dans la prise de décision politique afin que les citoyens soient au courant de la gestion étatique et puissent y participer et y contribuer pour promouvoir une gestion publique plus durable (concept d'empowerment).

A Global Partnership: The Essential Means

Les pays en voie de développement doivent pouvoir consolider leurs forces endogènes et le transfert de technologie doit pouvoir assurer une meilleure gestion publique de ces pays.

La mise en place des agendas 21 locaux

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 est consacré aux autorités locales. Nous citons ci-dessous le texte original en italique avec des commentaires sur les actions entreprises dans le cadre des Agendas 21 locaux en Suisse et au Royaume-Uni.

Chapter 28: LOCAL AUTHORITIES' INITIATIVES IN SUPPORT OF AGENDA 21: PROGRAMME AREA
(ONU, Agenda 21)

Basic for Action

28.1. *Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. Local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development.*

Les autorités locales (villes, communes, etc.) sont les unités administratives qui peuvent jouer sur la proximité pour transmettre des valeurs nouvelles par l'éducation, la formation des adultes et l'information (fête, site Internet, forum, médias traditionnels comme chaînes de télévisions locales, radios, etc.). Elles ont le potentiel de promouvoir une nouvelle conception de la vie économique, sociale et environnementale – définie à l'échelle globale (niveau international: ONU; UE, niveau national, niveau cantonal en Suisse ou régional) – à l'échelle locale (niveau des réseaux, du groupe, de l'association, de la famille, de l'individu, du citoyen, etc.).

Objectives

28.2. *The following objectives are proposed for this programme area:*
(a) *By 1996, most local authorities in each country should have undertaken a **consultative process** with their populations and achieved a consensus on "a local Agenda 21" for the community;*
By 1993, the international community should have initiated a consultative process aimed at increasing cooperation between local authorities;
(c) *By 1994, representatives of associations of cities and other local authorities should have increased levels of cooperation and coordination with the goal of enhancing the exchange of information and experience among local authorities;*
(d) *All local authorities in each country should be encouraged to implement and monitor programmes which aim at ensuring that women and youth are represented in decision-making, planning and implementation processes.*

En Suisse, dès 1993 le comité coordinateur G-Rio⁶ a été formé pour commencer à construire la stratégie nationale, en accord avec les parties prenantes traditionnelles, qui a été publiée en 1997 puis remise à jour en 2002. Au Royaume-Uni, le gouvernement Major a publié la stratégie nationale en 1994, réécrite en 1997 par le gouvernement Blair. Ce dernier a procédé à une consultation à travers tout le pays en publiant un document nommé "Opportunities for Change" en 1998 donnant la possibilité aux citoyens d'envoyer des remarques au gouvernement.

Ce démarrage assez rapide a permis aussi aux deux pays d'encourager localement la mise en place d'Agendas 21 locaux. Le canton de Genève a donné un mandat pour créer un programme d'Agenda 21 en 1995 et deux ans plus tard la loi sur l'Agenda 21 était en vigueur. Une large consultation des communes du canton s'est déroulée. A Bristol, le programme d'Agenda 21 a démarré en 1995 et a été finalisé en 1999. Les deux villes ont donc respecté les échéances de l'ONU.

Activities

28.3. *Each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations and private enterprises and adopt "a local Agenda 21". Through **consultation** and consensus-building, local authorities would learn from citizens and from local, civic, community, business and industrial organizations and acquire*

⁶ Le comité interdépartemental de Rio

the information needed for formulating the best strategies. The process of consultation would increase household awareness of sustainable development issues. Local authority programmes, policies, laws and regulations to achieve Agenda 21 objectives would be assessed and modified, based on local programmes adopted. Strategies could also be used in supporting proposals for local, national, regional and international funding.

28.4. Partnerships should be fostered among relevant organs and organizations such as UNDP, the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) and UNEP, the World Bank, regional banks, the International Union of Local Authorities, the World Association of the Major Metropolises, Summit of Great Cities of the World, the United Towns Organization and other relevant partners, with a view to mobilizing increased international support for local authority programmes. An important goal would be to support, extend and improve existing institutions working in the field of local authority capacity-building and local environment management. For this purpose:

(a) Habitat and other relevant organs and organizations of the United Nations system are called upon to strengthen services in collecting information on strategies of local authorities, in particular for those that need international support;

(b) Periodic consultations involving both international partners and developing countries could review strategies and consider how such international support could best be mobilized. Such a sectoral consultation would complement concurrent country-focused consultations, such as those taking place in consultative groups and round tables.

28.5. Representatives of associations of local authorities are encouraged to establish processes to increase the exchange of information, experience and mutual technical assistance among local authorities.

Genève est très bien encadrée au niveau des programmes des organisations internationales puisqu'elle participe à HABITAT, le projet Villes-santé de l'OMS entre autres. Bristol est moins soutenu.

Means of implementation

A) Financing and cost evaluation

28.6. It is recommended that all parties reassess funding needs in this area. The Conference secretariat has estimated the average total annual cost (1993-2000) for strengthening international secretariat services for implementing the activities in this chapter to be about \$1 million on grant or concessional terms. These are indicative and order-of-magnitude estimates only and have not been reviewed by Governments.

B) Human resource development and capacity-building

28.7. This programme should facilitate the capacity-building and training activities already contained in other chapters of Agenda 21.

En Suisse, les fonds alloués pour les Agendas 21 locaux ainsi que pour la stratégie nationale sont intégrés en majorité dans les budgets existants. La mise en place d'une stratégie de dd ne fait qu'améliorer le système existant mais ne crée pas de nouveaux projets. Au Royaume-Uni, étant donné que les autorités locales dépendent majoritairement du gouvernement national, elles peuvent justifier les budgets utilisés pour l'Agenda 21 plus facilement, car il y a une volonté politique d'instaurer ce type de programme. Mais en définitive, la gestion de politiques publiques durables ne devrait pas coûter plus cher, au contraire le but est aussi de suivre des principes de bonne gouvernance incluant une diminution du déficit budgétaire, une gestion plus attentive des achats et des ressources, etc.

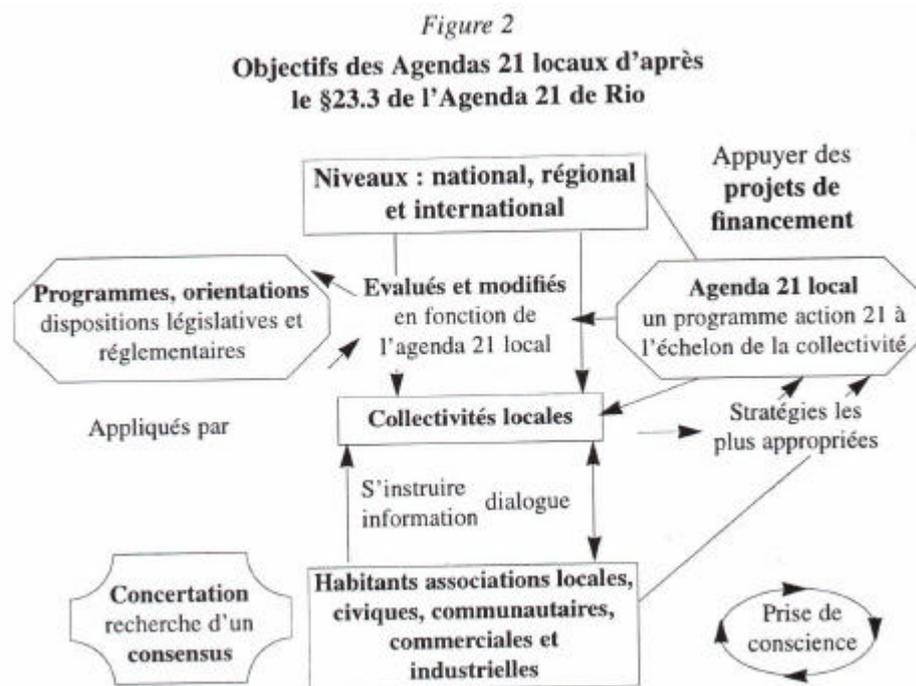
Modélisation de l'A21

Les objectifs des Agendas 21 locaux comprennent trois types d'acteurs :

1. Les institutions internationales comme l'ONU, l'OMS, l'UE, nationales et régionales
2. Les collectivités locales qui agissent au premier plan puisque l'A21 leur est avant tout destiné
3. La société civile composée des habitants, associations, etc.

L'idée d'A21 provient du haut (ONU et gouvernements) et par subsidiarité est confiée aux autorités locales. Il faut souligner l'importance du soutien des gouvernements nationaux et régionaux, tant au point de vue financier que politique, pour assurer la mise en place au niveau local. Lorsque l'autorité locale entame un programme d'A21, elle doit veiller à faire le lien cette fois avec le "bas", c'est-à-dire la société civile. Autant cette dernière doit prendre conscience des enjeux d'un A21 pour pouvoir se faire entendre, autant la collectivité locale doit tout mettre en œuvre pour informer et consulter les groupes d'intérêt de la société civile afin de les inclure dès le début dans la mise en place d'un programme d'A21. Un A21 local sans participation de la société civile n'a aucun sens puisqu'un des buts premiers est d'améliorer la qualité de vie des citoyens en se fiant d'abord à leurs perceptions et en respectant l'axiome suivant : les acteurs concernés par un programme public doivent participer au processus afin d'en faire partie intégrante et d'en assurer la réussite. Sinon, l'on risque d'assister, comme c'est souvent le cas, à des programmes qui visent des populations à qui on n'a demandé ni leur accord ni leur participation, si bien qu'elles refusent tout simplement le changement se sentant en dehors du processus et y voyant une menace extérieure à leur environnement.

Schémas pour l'étude de cas de l'A21⁷



⁷ Schémas cité par Christian Brodhag, 1999, p 36, 44-47, tirés de l'étude "Evaluation et méthode de comparaison des Agendas 21 locaux, Florent Breuil, Renate Hussein, Christian Brodhag, Agora 21, Ecole des mines de Saint-Etienne, Laurent Cogerino, Rhônalpénergie-environnement, mars 1998 ».

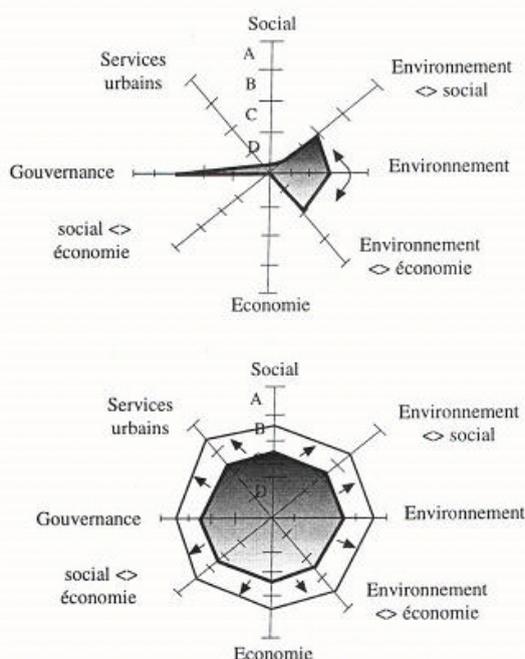
Exemple d'application des critères qualitatifs

| C : actions ponctuelles et sectorielles | B : approche fractionnée | A : gestion intégrée, globale |
|--|--|---|
| Evaluation audit état des lieux | management de l'offre (ex. transports collectifs) | management de la demande (ex. diminution de la mobilité) |
| Information du public (plaquettes) | sensibilisation formation du public dans des campagnes | participation active du public |
| Action de portée limitée par des groupements de personnes (associations) | action de la municipalité elle-même | incitation des acteurs économiques |

Ces critères qualitatifs nous permettront de comparer les deux A21 de Genève et de Bristol. Au niveau national suisse, nous pouvons remarquer que le CF a privilégié l'approche fractionnée et ponctuelle / sectorielle. Le Royaume-Uni, en se donnant comme objectif de tendre vers une économie soutenable et en se basant sur les communautés locales, a une stratégie qui répond plus à une gestion intégrée.

Pour mieux comprendre ce que signifient ces critères, nous les appliquons au cas du bruit. Une gestion globale du bruit demanderait un "plan intégré de circulation dans la ville dans le but de limiter le bruit (tunnels, contournements de quartiers résidentiels etc.)", une approche fractionnée, un "choix des revêtements de chaussées pour diminuer le bruit, zones à limitation forte de vitesse, quartiers sans voiture" et une approche ponctuelle et sectorielle des "stations de mesure de bruit, une construction de murs anti-bruit à certains endroits" (Armines, 1998). Dans les deux villes, nous regarderons quelles sont les mesures prises et dans quelles approches elles se situent.

Deux approches pour construire des Agendas 21 locaux



Deux approches sont envisageables pour une collectivité locale lorsqu'elle doit mettre en place un A21. En principe l'A21 n'a pas de sens si la collectivité locale et son pouvoir

politique ne souhaitent pas adopter une démarche holistique. Par contre, l'implémentation d'un programme peut se réaliser de manière différenciée. Dans un premier temps, le gouvernement peut introduire des concepts innovants comme l'évaluation, l'empowerment, etc., et dans un deuxième temps multiplier les objectifs visant un dd. Mais le gouvernement peut aussi dès le début construire une stratégie transversale répondant à tous les objectifs de dd et ne penser sa législation qu'en terme d'Agenda 21. Il adopterait un nouveau paradigme de management public et redéfinirait tous les principes de fonctionnement de son administration.

Selon l'ICLEI (International Community for Local Environment Initiatives cité par Brodhag, 199, p.37), la mise en place d'un A21 local requiert quatre composantes adoptées comme base à la "Campagne des villes européennes durables" :

1. "Un **engagement** multi-sectoriel dans le processus de planification, à travers un groupe local réunissant les parties concernées qui sert d'organe de coordination et de politique, pour préparer un plan d'action à long terme pour le dd." La composition du groupe, diversifiée et transversale, ainsi que sa motivation sont primordiales pour élaborer le plan d'action proche des citoyens et avoir une certaine ambition.
2. "La **consultation** avec les communautés, les associations, les entreprises, les églises, les agences gouvernementales, les groupes professionnels et les syndicats de façon à créer une vision partagée et d'identifier des propositions et des priorités d'action." Sans dialogue et consultation de la société civile, l'A21 ne pourra être ni soutenu ni compris.
3. "Une **évaluation participative** des conditions et des besoins locaux dans les domaines sociaux, économiques et environnementaux." A nouveau, l'évaluation doit comprendre les acteurs de la société civile et ne doit pas être faite uniquement par des experts.
4. "Une élaboration de **choix stratégiques**, à travers la négociation entre les parties prenantes clés, de façon à traduire la vision et les objectifs en plan d'action. "

Concrètement, la mise en place d'A21 ne suit pas toujours les quatre points ci-dessus. Des stratégies peuvent être formulées par les agences gouvernementales sans grande consultation si bien que le programme d'actions et d'objectifs ne répond pas forcément aux attentes citoyennes et ne se base pas sur l'empowerment, c'est-à-dire sur l'appropriation de l'A21 par la société civile. Il arrive aussi que des plans existants, dont on change juste le nom, aient été repris dans l'Agenda 21 (OCDE, 2001, p.28). Par exemple, en Ville de Genève, la première phase vers la préparation d'un A21 a été constituée d'un inventaire des actions de type dd dans le but d'informer et d'illustrer la durabilité.

4. L'Agenda 21 et le bruit

La question du bruit est présente dans deux chapitres de l'Agenda 21. Le chapitre 6 sur la santé insiste le plus sur les nuisances sonores en rapport avec l'environnement. Au chapitre 7 (promotion des énergies renouvelables et des transports durables), l'externalité sonore est aussi mentionnée comme argument pour encourager les transports "doux".

Le bruit et la santé sont étroitement liés, c'est pourquoi nous allons nous concentrer essentiellement sur ce thème. En 1992, lorsque la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement se déroule à Rio, l'OMS est désignée comme organisme responsable pour la mise en place du chapitre sur la santé de l'Agenda 21. En 1994, lors de la conférence OMS Europe, le plan d'action pour l'Europe est adopté à Helsinki et définit trois types de mesures :

1. Les besoins fondamentaux en matière d'hygiène et d'environnement (ex. : eau potable pour tous)
2. La prévention et la réduction des risques écosanitaires à moyen et à long terme, qui ont un risque reconnu d'effets nocifs sur la santé
3. La promotion du bien-être humain : des nuisances écologiques peuvent affecter les populations en leur imposant un stress. Le plan d'action propose de protéger les individus contre **le bruit**, les odeurs et la détérioration des paysages, des zones urbaines de détente et des zones vertes.

Le bruit est donc mentionné comme étant un facteur perturbant le bien-être humain, car l'OMS définit la santé non pas uniquement en "une absence de maladie ou d'infirmité" mais comme "un état de complet bien-être physique, mental et social" (OMS, 1946).

Les nuisances sonores sont certes une perturbation au niveau de la santé, mais la perception reste très subjective impliquant une gestion complexe de la maîtrise sonore au niveau de l'Agenda 21 (par exemple tenir compte des personnes touchées : enfants, personnes âgées, personnes plus faibles psychiquement, etc.).

"La gêne est la réaction immédiate et émotionnelle au bruit, alors que la sensibilité reflète plutôt une attitude personnelle face aux bruits. Ou encore cela signifie qu'on peut être très sensible au bruit tout en vivant dans un environnement relativement calme." (Méric, 1994, p.76).

La question du bruit dans l'Agenda 21 (ONU, Agenda 21)

Chapitre 6: Protéger et promouvoir la santé humaine

Ce chapitre vise la réduction des risques d'impacts sur la santé dus à la pollution environnementale.

La santé est un concept large d'après l'OMS. Elle est au centre des trois dimensions et dans l'Agenda 21 est liée directement à l'environnement. En effet, la qualité du milieu dans lequel vit et travaille chaque individu peut avoir des répercussions néfastes sur sa santé si ses composantes (l'air, la terre, l'eau) sont polluées.

Cet état de pollution provient d'un mode de production et de consommation qui touche souvent les plus démunis. C'est d'ailleurs après avoir constaté le lien entre la dégradation de l'environnement et le public atteint, que la communauté internationale a décidé de réagir en créant la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement.

Dans bien des pays, il manque des ressources pour améliorer l'environnement et souvent le développement économique génère de la pollution et ainsi détériore en même temps la santé publique. Chaque pays doit établir ses propres standards de santé, car la santé est aussi culturelle et il serait irréaliste de souhaiter les mêmes normes pour les pays en voie de développement et les pays occidentaux. Le plus important est de fixer des objectifs en considérant l'ensemble des valeurs du pays et en adoptant une approche systémique composée de la santé, de l'environnement et du développement socio-économique.

Objectifs concernant le bruit du chapitre 6

L'objectif général est de minimiser les risques environnementaux et de conserver l'environnement de sorte qu'il ne nuise pas à la santé publique. Concernant spécifiquement le bruit (6.40) :

"(g) Noise:

Develop criteria for maximum permitted safe noise exposure levels and promote noise assessment and control as part of environmental health programmes;"

Chapitre 7: Promouvoir des habitats humains durables

E. Promouvoir les énergies renouvelables et des systèmes de transports dans les lieux habités

7.48. La mobilité croissante dans les pays en voie de développement ainsi que dans les pays développés génère de plus en plus d'externalités touchant la santé (accident, bruit, etc.) et demande une gestion plus attentionnée du système de transports. Les personnes les plus touchées sont les urbains et en particulier les plus bas revenus ou les sans revenus.

Le bruit est une problématique qui doit être typiquement traitée au niveau international et national en instaurant des normes et des législations strictes touchant les transports, le logement, l'industrie, les loisirs, etc., mais aussi au niveau local en cherchant des solutions afin que les plus pauvres ne soient pas systématiquement touchés par la pollution sonore, et en instaurant une planification du territoire de façon à faire éviter aux habitants et actifs urbains les zones les plus bruyantes de la

Pour développer une politique active contre le bruit, les autorités locales doivent tenir compte du cadre national voir international. L'Agenda 21 de Rio intègre le bruit mais l'A21 local ne peut appliquer les points de Rio seul, car il a une marge de manœuvre limitée. Quels sont les compétences de l'A21 local pour agir contre le bruit et dans quelle mesure peut-il réaliser des actions (prévention de la population sur les dangers médicaux, instauration de valeurs limites du bruit, zones protégées en aménagement du territoire, etc.) ? . C'est à cette question que nous essaierons de répondre dans les études de cas de Genève et de Bristol. Auparavant intéressons-nous aux stratégies nationales des deux pays – Suisse et Royaume-Uni - ainsi qu'à leur cadre législatif en matière de protection de l'environnement et de prévention du bruit pour situer les contextes dans lesquels évoluent Genève et Bristol.

LES APPORTS DE LA RELATION NATIONALE – LOCALE POUR LA MISE EN PLACE DE L’A21

Définitions onusiennes du concept de dd, modélisation économique de la durabilité, stratégies soutenables nationales, réseaux citoyens internationaux, autant d’outils pour parvenir à appliquer sur le terrain une gestion durable du territoire, des ressources, du social, de l’économie et de l’environnement. A travers le traitement du bruit, notamment grâce aux points cités précédemment dans l’A21, nous percevons une direction plus claire vers laquelle peuvent s’orienter les responsables des A21 locaux pour lutter contre cette nuisance. L’Agenda 21 de Rio contient aussi des mesures précises et sectorielles pour agir concrètement. En effet, les valeurs limites préconisées sont par exemple demandées expressément. Mais la durabilité en matière de lutte contre le bruit impose surtout une gestion à la source des nuisances sonores que seuls les gouvernements locaux peuvent assurer pleinement tout en tenant compte de leur cadre politico-législatif que nous décrivons maintenant.

Les Villes de Genève et de Bristol poursuivent une stratégie de dd qui découle de la volonté de leur gouvernement local respectif, de l’apport international, à travers par exemple les réseaux précédemment cités, et de l’incitation exécutive et / ou du devoir législatif.

En présentant les stratégies nationales de la Suisse et du Royaume-Uni, nous cherchons à évaluer dans quelle mesure les Agendas 21 locaux proviennent d’une pression nationale. Nous nous concentrerons donc sur le soutien du gouvernement central au local.

5. Le dd au niveau national : la Suisse

Depuis le sommet de Rio en 1992 et l'Agenda 21 qui en découla, les communautés locales ont revêtu un rôle prédominant dans le domaine du dd. Ce concept, resté volontairement abstrait afin que justement les populations se l'approprient et lui donnent un sens qui leur convient, se concrétise à travers différentes actions qui soutiennent des projets sociaux et environnementaux. Les générations actuelles doivent prendre conscience, grâce à l'A21, qu'elles peuvent réaliser des actions publiques pour améliorer leurs conditions de vie, autant au niveau social en tissant des réseaux associatifs qu'au niveau environnemental en tablant sur le changement de comportement des usagers.

Le défi lancé par l'Agenda 21 est hardi, néanmoins quelques villes se sont lancées sous l'impulsion nationale dans de vastes projets pour embellir leur espace urbain, améliorer la cohésion sociale et réagir aux nuisances environnementales.

La Suisse fait partie des pays qui ont suivi activement l'Agenda 21. Au niveau national, le CF a un Plan d'action en matière de dd depuis 1997.

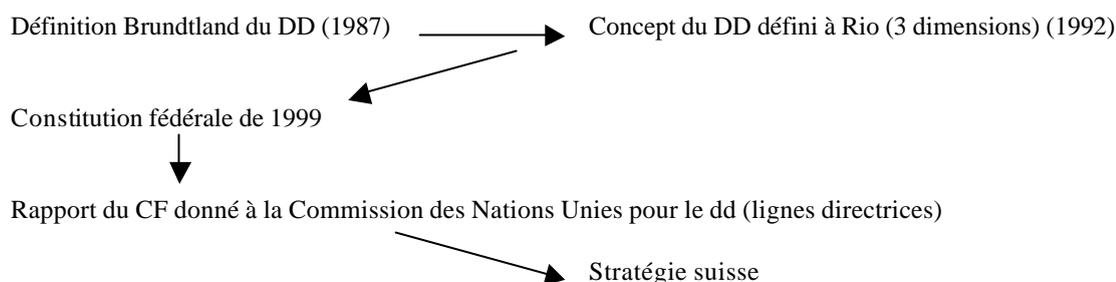
a) Quelques points de repère historiques du dd en Suisse et de la mise en place d'une stratégie nationale⁸

Avant le sommet de Rio en 1992, la Suisse avait une législation globale pour la protection de l'environnement grâce à la loi sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983. Décidant d'adopter l'Agenda 21, le CF met en application le dd en l'inscrivant dans un premier temps dans la Constitution fédérale, permettant ainsi de légitimer par subsidiarité l'action des cantons et des communes qui mettent en place un A21.

Au niveau national, la mise en place des stratégies pour le dd par le comité interdépartemental Ci-Rio a conduit à des définitions des actions par les services fédéraux par l'intermédiaire de plusieurs groupes de travail regroupant plusieurs offices et services. Des consultations avec des acteurs de la société civile, du secteur privé et des cantons ont été menées pour aboutir finalement à une stratégie suisse en 1997, remise à jour en 2002, ayant pour but d'instaurer une gestion durable au niveau de l'administration fédérale.

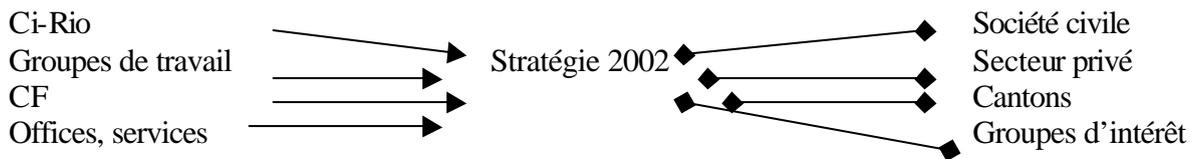
b) La mise en œuvre de la stratégie suisse

De quelles sources découle la stratégie suisse ?



⁸ ANNEXE 1

Qui a conçu la stratégie suisse ?



Légende :



La mise en œuvre de la stratégie suisse

En vertu du principe de **subsidiarité** (CF, 2002, p.7), les cantons, la société civile et le secteur privé doivent participer à la mise en œuvre de la stratégie suisse sur le dd. Le CF accentue le fait que le milieu économique, disposant de moyens efficaces, doit travailler en coopération avec l'Etat afin de se donner réellement les moyens d'agir.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE), inclus dans le comité directeur du Ci-Rio avec le DDC, SECO ET OFEFP, dresse un rapport à partir des informations des offices fédéraux sur la progression de la stratégie de dd (CF, 2002, p.37).

Qui met en œuvre la stratégie suisse du dd ?

Le CF en a la responsabilité politique.

Le Comité interdépartemental de Rio (Ci-Rio) doit : (CF, 2002, p.36)

- o Garantir la cohérence des politiques des différents offices fédéraux
- o Apprécier les évaluations pour le CF
- o Soumettre éventuellement des solutions d'amélioration
- o Fixer des principes communs pour informer et communiquer au sujet de la stratégie ou des actions

Le comité interdépartemental a un rôle transversal et doit s'efforcer de communiquer et travailler avec tous les départements et non d'appliquer une politique sectorielle, contrairement aux offices.

c) Le contenu de la stratégie suisse

Dans la stratégie suisse, 10 thèmes sont proposés pour la législation 2003-2007. Les trois dimensions – sociale, économique, environnementale - sont bien représentées et contrairement au Royaume-Uni l'incitation à développer des Agendas 21 locaux n'est pas une priorité nationale. Effectivement, par subsidiarité les cantons doivent se doter d'une politique de dd, mais le CF ne leur donne pas un cadre politique précis.

Les actions proposées dans la stratégie suisse du CF (CF, 2002, pp.14-35)

Les actions sont regroupées dans divers domaines d'intervention :

Dimension à prédominance économique - environnementale

1. Politique économique et service public
 - a. OMC et dd
 - b. Priorité au service public dans le domaine des infrastructures
2. Politique financière : " Il s'agit en outre de créer des incitations, par le biais de la politique fiscale et tarifaire, à une consommation plus modérée des ressources. " (CF, 2002, p.16)
 - a. Incitations fiscales à ménager les ressources
 - b. Introduction d'une politique intégrée des produits (PIP)

Dimension à prédominance sociale

3. Formation, recherche et technologie
 - a. Sensibiliser la population à la formation
 - b. Encourager la collaboration scientifique avec les pays en développement ou en transition
4. Cohésion sociale
 - a. Couvrir de nouveaux risques de pauvreté (par ex. : les working poors)
5. Santé
 - a. Programme national " Santé, alimentation, mouvement "

Dimension à prédominance environnementale

6. Environnement et ressources naturelles
 - a. Développer la politique énergétique et climatique
 - b. Promotion de véhicules propres
 - c. Stratégie incitative en faveur de la nature et du paysage
 - d. Renforcement du système international de protection de l'environnement

Tridimensionnel

7. Mobilité
 - a. Conception directrice de la mobilité durable
 - b. Renforcement des transports publics
 - c. Nouvelle politique de sécurité routière
8. Coopération au développement et promotion de la paix
 - a. Participation à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique multilatérale de dd
 - b. Nouvelles formes de financement du développement
 - c. Promotion civile de la paix, prévention des conflits et reconstruction
9. Développement territorial et urbanisation
 - a. Programme d'action " Aménagement durable du territoire "
 - b. Nouvelle stratégie pour la politique régionale

Gestion de la politique de dd

10. Méthodes et instruments
 - a. Suivi du dd

d) Le type de politique publique

La politique publique en matière de dd ne s'insère pas dans une politique sectorielle mais dans la transversalité de toutes les politiques sectorielles (CF, 2002 p.11). Ainsi en 2000, "le Conseil fédéral a créé, [...], un nouvel office, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ; chargé notamment de coordonner les activités intersectorielles dans le domaine de la mise en œuvre des décisions de Rio en Suisse." (CF, 2002, p.12). L'administration a donc dû se doter de nouveaux éléments structurels pour répondre aux principes d'une gestion politique du dd.

Moyens d'application des actions découlant du dd en Suisse d'après la stratégie suisse

Par les négociations, accords internationaux

- o Négociations internationales pour introduire de nouvelles normes globales ou conditions cadres satisfaisant le dd : Sommet de la terre à Rio, Protocole de Kyoto (ONU, UE)
- o Accords internationaux (ex. : Suisse et UE lors de la RPLP, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations)

Par la formation, l'information

- o Formation à tous les niveaux (école obligatoire, université, HES, formation continue, etc.)
- o Collaboration avec les pays en voie de développement (aide à la formation en Suisse)
- o Information de la population

Par des incitations économiques

- o Incitations fiscales pour introduire de nouveaux comportements (taxes sur le CO2)
- o Remise de labels de qualité (ex. : projets locaux pour créer des parcs nationaux, etc.)
- o Subventions ponctuelles pour aider certains projets revalorisant le développement local en accord avec le DD
- o Création d'un fond de cohésion (ex. : pour les régions de montagne)
- o Réformes fiscales (ex. : péréquation, frein à l'endettement, etc.)
- o Aide publique au développement sous forme monétaire (ex. : 0.4% du PNB)

Par des réformes administratives

- o Réforme du statut des entreprises publiques (ex. : CFF, plus de liberté et responsabilités)

Par la modification de la législation

- o Conditions cadres (ex. : protection de la nature et du paysage, nouvelle Constitution suisse en 1999 : "L'article 2 stipule expressément que "la Confédération favorise le dd " et s'engage à "la conservation durable des ressources naturelles " et l'article 73 requiert "l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain " " (OFS ; 2002, p.4))

Par les réseaux, la participation large d'acteurs économiques, sociaux et environnementaux

- o Partenariat avec les secteurs privés (ex. : "Partenariat public-privé – l'école sur le net " (PPP-ésn) (CF, 2002, p.18))
- o Mise en place de réseaux regroupant des organisations gouvernementales ou non (par ex. : pour la santé)

Par des projets , des grands travaux

- o Projets pilotes et leur évaluation (ex. : en matière de politique de l'aménagement du territoire)
- o Grands travaux (ex. : NLFA : Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes)

Moyens de vérification de la mise en œuvre d'une politique publique : l'évaluation

L'évaluation fait partie des principes pour appliquer une politique de dd. Un programme suisse a été créé pour répondre à cette exigence au niveau national: les indicateurs de durabilité pour évaluer la politique du dd sont compris dans le système suisse de monitoring pour le dd (MONET).

Le projet MONET

La Suisse a défini une politique de dd afin de mettre en place les engagements qu'elle avait pris en 1992 en adoptant l'Agenda 21. Le chapitre 40 de l'Agenda 21 stipule la définition d'indicateurs tant au point de vue national qu'international, permettant d'analyser les changements ainsi que de prendre des décisions politiques. La stratégie du dd suisse de 2002 comprend une clause d'évaluation basée sur une batterie d'indicateurs. Le projet MONET répond à cette condition en essayant "de créer la base permettant de mesurer le dd en Suisse " (OFS et al., 2002, p.1). Trois offices collaborent à ce projet : l'Office fédéral de la statistique, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et l'Office fédéral du développement territorial. Les données récoltées pourront à la fois servir pour l'évaluation nationale mais aussi pour la comparaison internationale.

La construction des indicateurs dans le projet MONET :

- o Définition du concept de dd
- o Identification des trois dimensions : la solidarité sociale, l'efficacité économique, la responsabilité écologique
- o Définitions des postulats pour chaque dimension
- o Sélection d'indicateurs, les indicateurs peuvent concerner plusieurs postulats et dimensions. L'ensemble des indicateurs s'inscrit dans 26 thèmes.
- o Chaque indicateur est accompagné d'un symbole indiquant la tendance vers le dd. Trois possibilités illustrent l'évolution de l'indicateur : amélioration, dégradation ou pas de modification essentielle vers la durabilité.

Les postulats suivants concernent directement la lutte contre les nuisances sonores :

La solidarité sociale :

Conditions de vie objective (2b)

- o La santé de l'être humain doit être préservée et favorisée.

Conditions de vie subjective (3b)

- L'évolution socio-économique et les modifications de l'environnement ne doivent pas se faire aux dépens du bien être physique et psychique de l'individu.

L'efficacité économique

Système économique (9b)

- Les prix doivent refléter la disponibilité des ressources naturelles, des facteurs de production, des marchandises, des services et des coûts externes. Le principe du pollueur-payeur doit être appliqué de manière systématique, sauf pour les biens présentant un intérêt public prépondérant.

Les indicateurs suivants peuvent être en rapport avec la baisse ou l'augmentation de la pollution sonore :

Santé : le bien-être psychique (2.2)

Logement : la satisfaction avec l'environnement naturel ou construit du logement (4.2)

Mobilité : part du trafic lent et des transports publics aux prestations du transport de personnes (17.2)

Substances, déchets et effets : Personnes exposées au bruit (18.1)

- Evaluation de la durabilité

Ces indicateurs ont été définis mais ne sont pas encore effectifs. Aucun résultat n'est en ligne pour le moment sur le site MONET (http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber21/dev_dur_f_files/fufr02.htm, octobre 2003).

e) De la stratégie nationale à la mise en œuvre globale

Du management global au management local...

L'Agenda 21 propose une gestion différente des politiques publiques. En effet, contrairement au fonctionnement wébérien de l'administration, le management local vers un dd se base sur des concepts proches de la nouvelle gestion publique. Cette dernière met en avant l'importance des citoyens-clients, les résultats, la transparence budgétaire, l'évaluation, la participation, etc. C'est pourquoi les unités locales mettant en route un A21 doivent aussi modifier le processus d'action publique afin de ne pas l'appliquer comme toute autre politique déjà existante. Un nouveau "design" ou "pattern" est à créer. Par exemple à Ingolstadt en Allemagne, la structure "ping-pong" permet de faire participer tout au long du processus les différents acteurs de la société civile (Ingolstadt, 2002). En fonction des cultures politiques, l'adhésion à ces nouveaux concepts se fera plus difficilement. Un élément essentiel pour mettre en place l'A21 est le soutien politique, c'est-à-dire un appui de l'exécutif au complet. L'administration peine à modifier son fonctionnement sans soutien et impulsion politique. Or dans une gestion différenciée vers un dd, toutes les étapes du cycle politique doivent être remises en question pour se plier au mieux à l'esprit qu'en avaient donné les gouvernements à Rio en 1992.

L'A21 : une politique publique locale inspirée de la Nouvelle Gestion Publique ?

L'A21 contient un chapitre spécialement destiné aux autorités locales dans lequel est souligné l'importance de la proximité pour agir en faveur du dd. En effet, c'est au niveau local - défini comme le niveau administratif le plus proche du peuple - que les décisions politiques peuvent se concrétiser en actions et en résultats par l'éducation, la mobilisation et la sensibilisation. "Etre proche des citoyens" est donc une valeur essentielle partagée autant par l'Agenda 21 qui a comme fin l'amélioration de la qualité de vie que par la NGP qui dénonce un système politico-administratif éloigné des préoccupations citoyennes (Osborne and Gaebler).

Le concept de subsidiarité

Ce concept est tout à fait ancré dans la culture helvétique et s'applique tout à fait à la mise en place d'un A21. En effet, "[il est] applicable à tous les niveaux (européen, national, local), il signifie que l'intervention publique n'est légitime qu'en cas d'insuffisance ou de défaillance des mécanismes d'autorégulation sociale (suppléance), étant entendu qu'il convient alors de privilégier les dispositifs les plus proches des problèmes à résoudre (proximité) et de faire appel à la collaboration d'acteurs sociaux (partenariat)." (Chevallier, 2002, p.234). Les cantons et les communes sont donc encouragés par le CF à mettre en place un A21, mais le contenu des programmes reste très libre ce qui permet aux autorités locales de choisir avec les groupes d'intérêt les thèmes les plus rassembleurs.

Le concept d'empowerment

La société civile se responsabilise pour se construire elle-même la société qu'elle désire. La gestion durable urbaine implique une très large consultation des habitants de la ville et des acteurs qui vivent l'espace urbain au quotidien (par exemple à Genève les frontaliers font partie des acteurs clés puisqu'ils passent la majorité de leur temps à Genève et influencent l'économie, la vie sociale et le milieu environnemental). Une politique publique durable laisse la possibilité à la société civile d'exprimer ses conceptions de la ville. Les communes sont donc les mieux placées en Suisse pour appliquer l'empowerment.

Le concept de participation

Le dd requiert une approche participative et ouverte avec les cantons, la société civile et le secteur privé. Le CF souligne bien l'importance du soutien des milieux économiques pour que la politique fédérale produise des résultats concrets en terme de durabilité. Dans ce sens, l'administration fédérale souhaite donner l'exemple au secteur privé en terme de comportement d'entreprise durable en modifiant son management, en intégrant une vision globale et transversale et en tenant compte de plus en plus des citoyens.

Soutien de la Confédération au local

La stratégie du CF donne un cadre aux autres niveaux administratifs en Suisse qui doivent aussi participer à la politique du dd selon la Constitution (art.79).

La Confédération soutient aussi des projets d'Agenda 21 au niveau communal grâce à un programme appelé "A21". Mis à part cet encouragement dont ont bénéficié 30 communes, un dialogue est prévu grâce à un "Forum du dd" entre les villes, régions et cantons en Suisse.

Financièrement le CF estime qu'il ne faut pas recourir à des budgets spécifiques ou supplémentaires pour mettre en place un A21 local ou une politique de dd, car la conception durable doit remanier la politique en lui instaurant de nouveaux principes sans pour autant lui ajouter des tâches. Par exemple, les achats de la Confédération peuvent être orientés différemment avec une politique de dd, et une des conditions est évidemment de respecter l'équilibre entre les trois dimensions ; la dimension économique entre donc en ligne de compte et ne doit pas être négligée face à la dimension environnementale.

Nous allons ici exposer brièvement une action au plan national pour le dd, et plus précisément celle qui concerne les stratégies qui touchent d'une manière directe ou indirecte la gestion du bruit. Quatre secteurs sont concernés distinctement : la santé, l'aménagement du territoire, l'habitation et les transports. Le bruit peut être appréhendé de plusieurs manières par la gestion publique. L'intervention peut se faire à la source en agissant sur la mobilité et l'aménagement du territoire de façon à diminuer la pollution sonore dans les espaces les plus habités en déviant par exemple un grand axe routier. Mais la lutte contre le bruit peut aussi être menée préventivement à l'échelle des individus en les sensibilisant sur les causes du bruit que chacun peut influencer en changeant son comportement (par exemple en adoptant une conduite moins sportive dans les quartiers d'habitations la nuit). Enfin à posteriori, lorsque la nuisance existe, il est possible de la limiter grâce à des revêtements du sol différents, des meilleures isolations des fenêtres, etc. Le PAES indique une prévention à la source, à savoir la promotion d'une mobilité douce pour réduire le bruit sur les façades des habitations, notamment la nuit, puisque c'est à ce moment que la perturbation est la plus grande au niveau de la santé des individus.

Le plan d'action Environnement et Santé

Nous nous pencherons donc sur l'évolution des mesures qui concernent la promotion du bien-être humain incluant la notion de bruit. Pour la Suisse, l'Office fédéral de la santé publique estime qu'il doit accentuer le point 3⁹ du plan d'action européen, car plus de 30% des habitants sont exposés à des nuisances sonores dues au trafic routier et 25% des individus subissent des nuisances sonores supérieures aux valeurs limites pour les zones d'habitation (60 dB, LPE, OPB) (Office fédéral de la santé publique, 2001, p.8).

Suite, entre autres à Helsinki où se décida le plan d'action européen dont la Suisse et le Royaume-Uni font aussi partie, les nations devaient élaborer des plans d'action nationaux. La Suisse a donc conçu une stratégie pour le dd en 1997 et, spécifiquement pour le domaine de la santé, le Plan d'action Environnement et Santé (PAES) qui est sous la responsabilité de l'Office fédéral de la santé publique.

Les groupes de travail qui ont participé au PAES provenaient au premier plan de l'OFSP et de l'OFEPF, mais aussi d'autres offices fédéraux comme la police, l'aménagement du territoire, l'agriculture, le logement et l'énergie. De plus, les cantons et communes ainsi que les groupes d'intérêt étaient aussi présents. Cette diversité d'acteurs a permis de respecter la clause de transversalité qu'exige le concept du dd. L'OFSP parle de collaboration intersectorielle qui

⁹ Groupe 3 défini par OMS-Europe à Helsinki: facteurs environnementaux altérant le bien-être (p. ex. bruit, odeurs, zones urbaines de loisirs, etc.). Les mesures appartenant à ce groupe concernent la promotion du bien-être humain et de la santé mentale plutôt que la prévention des maladies. La perception de l'environnement comme un élément désagréable impose, en effet, un stress à la population affectée.

doit être intensifiée en intégrant les différents domaines sectoriels du gouvernement, des niveaux politiques et des autres groupes comme les entreprises ou encore le monde associatif.

L'idée directrice du PAES est "de promouvoir la santé et le bien-être de la population dans un environnement sain" (OFSP, 2001, p.9). Le PAES fixe trois domaines d'intervention pour améliorer la santé durable : la nature, la mobilité et l'habitation. Concernant l'effet des nuisances sonores à diminuer, le plan d'action propose deux mesures directes : l'encouragement du vélo en ville et des transports publics pour le trafic pendulaire. Nous constatons que les nuisances sonores souhaitent être régulées par un changement de type de mobilité. En effet, le trafic routier génère particulièrement du bruit sur les espaces intérieurs, notamment la nuit dans les logements (OFSP, 2001, p.11). Le lien est direct entre la mobilité et la qualité de vie des habitants. La mobilité provoque donc des nuisances sonores qui ont, selon l'OFSP, les effets suivants : troubles du sommeil, du système nerveux central et végétatif et, sur le plan psychique, des problèmes de communication, de concentration et de récupération. De plus les nuisances sonores peuvent avoir un impact indirect sur la santé des personnes touchées car "la consommation accrue de médicaments liée aux nuisances sonores peut favoriser le développement d'une dépendance" (OFSP, 2001, p.14). Dans les buts partiels que se fixe le PAES pour le domaine de la mobilité ne figure pas une baisse des nuisances sonores (en mentionnant par exemple l'Ordonnance sur la protection contre le bruit) mais uniquement un encouragement à se déplacer en vélo. La protection de l'air est par contre un de ses buts : "les émissions du trafic motorisé seront réduites de manière telle que les valeurs minimales d'immissions fixées par l'Ordonnance sur la protection de l'air seront respectées" (OFSP, 2001, p.14). Concernant le domaine de l'habitation, l'OFSP constate que les zones d'habitation perdent de leur confort en partie à cause du bruit. L'environnement des habitations est essentiel pour la santé psychique des personnes et pour le réseau social. C'est pourquoi diminuer le trafic dans les quartiers permet aussi d'offrir un environnement plus convivial qui favorise un espace de rencontres. Parmi les buts partiels, un seul concerne indirectement le bruit : "D'ici à l'an 2002, la vitesse sera limitée à 30 km/h dans 70% des quartiers d'habitation des agglomérations et des villes" (OFSP, 2001, p.16). Cet objectif n'a certainement pas été atteint¹⁰. En Ville de Genève par exemple, dix zones à 30 km/h existent déjà et dix autres sont prévues pour les années à venir¹¹. Cette commune n'était donc pas encore parvenue au 70% en 2002.

Le PAES propose donc à l'échelle nationale des mesures concrètes pouvant orienter les A21 locaux en Suisse en matière de santé, mobilité et habitation. Ce plan dispose aussi d'une clause d'évaluation ; l'institut de médecine sociale et préventive de l'Université de Bâle se chargera d'évaluer en 2003 les mesures prises à l'aide d'indicateurs.

Nous avons ici un bon exemple de politique publique transversale qui lie les départements en fonction des causes et des effets : mobilité → bruit → dommage sur la santé. Au niveau local, la gestion du bruit doit aussi se faire transversalement et nous verrons qu'il n'est pas toujours aisé pour un service d'obtenir un consensus sur une action comme celle-là.

La stratégie suisse permet de donner les grandes voies d'actions aux cantons et de leur fixer un cadre pour cibler le dd. Sur la question du bruit, nous avons vu qu'au niveau fédéral les

¹⁰ J'ai posé la question à l'OFSP mais je n'ai pas pu obtenir de réponse.

¹¹ Département municipal de l'aménagement, des constructions et de la voirie, http://www.ville-ge.ch/geneve/amenagement/act_amenag_geneve.htm

objectifs sont inscrits, et les cantons doivent donc les appliquer. Des subventions sont aussi accordées aux communes pour les aider à développer des A21. Pour une ville comme Genève, la stratégie nationale ne fixe pas de cadre strict pour son A21. Chaque commune peut développer son programme d'actions avec en principe une aide plus directe de la part du canton. La Confédération cherche surtout à promouvoir les différents A21 des communes en créant des réseaux et en les mettant en évidence à l'échelle nationale pour les meilleurs d'entre eux.

6. Le dd au niveau national : le Royaume-Uni

a) Quelques points de repère historiques du dd au Royaume-Uni et de la mise en place d'une stratégie nationale¹²

Depuis les années 1990, le Royaume-Uni a développé sous l'influence de la communauté internationale (ONU, OCDE, mais surtout de l'Union européenne) une politique stratégique pour mettre en place le dd. En 1990 déjà, un premier aperçu d'une stratégie est constaté dans les "White Papers"¹³. Certains groupes critiquent l'approche britannique pour son manque d'actions et d'objectifs clairs au niveau national qu'aurait pu laisser voir le nombre de rapports, consultations publiques, stratégies et articles législatifs sur le dd et la protection de l'environnement (Evans, 1999). Nous reviendrons sur ce point dans la partie législative sur la protection de l'environnement et particulièrement sur le bruit. Il faut encore souligner qu'en Grande-Bretagne, les autorités locales jouent le rôle le plus important en matière de régulation environnementale et sont les plus à même d'intégrer la notion de dd. Le gouvernement central produit un cadre pour ces dernières, avec une attention particulière au suivi des actions locales par l'évaluation.

Une stratégie nationale

b) La mise en œuvre de la stratégie anglaise

Le gouvernement britannique a pris conscience depuis 1994 qu'il était essentiel de déléguer certaines politiques aux régions ou aux autorités locales afin qu'elles puissent se réapproprier les politiques publiques et les mettre en œuvre en respectant la culture locale. En 1999, le parlement délègue à de nouvelles administrations les politiques intérieures au Pays de Galles, à l'Ecosse, et en 2000 à l'Irlande du Nord. Ainsi ces trois régions ont pu développer leur propre stratégie de dd répondant à leurs besoins.

Une décentralisation permet en effet "de favoriser l'émergence de structures de gestion des affaires publiques répondant mieux au besoin des citoyens, tout en permettant la rationalisation et la diminution des effectifs des services des administrations centrales" (OCDE, 2001, p.15). Mais il faut que les autorités locales aient leurs compétences clairement définies et soient aussi aptes pour assurer leurs nouvelles tâches.

Le dd incite effectivement les gouvernements à se rapprocher des citoyens pour agir au plus près de leurs besoins. Dans ce sens, le gouvernement britannique a procédé à une large consultation des associations et des entreprises afin de connaître leurs souhaits en matière de dd. Lié au problème des nuisances sonores, le thème des transports a été très souvent cité comme problématique, car la population est de plus en plus soucieuse des externalités de la mobilité motorisée et souhaite qu'un système public plus performant soit mis en place.

¹² ANNEXE 2

¹³ Livre blanc publié par le Parlement britannique

c) Le contenu de la stratégie

Le Royaume-Uni a été un des premiers pays à se lancer dans le dd. En 1994, le gouvernement de John Major du parti conservateur a développé une stratégie nationale (*Sustainable Development: The UK Strategy*, HMSO, 1994). En 1997, le gouvernement travailliste nouvellement élu a réécrit la stratégie nationale qui est en vigueur actuellement ; c'est pourquoi nous n'évoquons pas la première.

Dès son arrivée au pouvoir en 1997, Tony Blair met au défi les autorités locales et leur propose d'adopter une stratégie d'A21 pour l'an 2000 (UK government, 1999b). Deux ans plus tard, la nouvelle stratégie nationale pour un dd est publiée sous le titre suivant : "A better quality of life". Elle reprend la stratégie du gouvernement Major mais accentue la dimension sociale et reflète ainsi tous les points essentiels retenus à Rio, à savoir la mise en évidence des trois dimensions dans les buts principaux à atteindre :

- o Dimension sociale : progrès social qui reconnaît les besoins de chacun
- o Dimension environnementale : protection efficace de l'environnement et utilisation mesurée des ressources naturelles
- o Dimension économique : maintien durable et élevé de la croissance économique et de l'emploi

La politique gouvernementale suit 10 principes directeurs qui ont été pour la plupart soulignés lors du Sommet de la Terre et qui intègrent une vision durable de la gestion publique:

1. Mettre la **population au centre** : l'empowerment, se rapprocher du citoyen
2. Prendre en compte une perspective **à long terme** : le temps des générations et non du politique
3. Prendre en compte des analyses coûts / bénéfiques : durabilité économique
4. Créer un système économique ouvert et stable
5. Combattre la pauvreté et l'exclusion sociale
6. **Respecter les limites environnementales** : soutenabilité faible à forte
7. **Respecter le principe de précaution**
8. Utiliser les connaissances scientifiques
9. Utiliser les principes de transparence, d'information, de participation et d'accès à la justice
10. Utiliser **le principe du pollueur-payeur**

La stratégie de dd au niveau national sous Tony Blair comporte 10 chapitres. Nous nous intéresserons particulièrement à celui qui touche les communautés locales où apparaît la qualité de vie corrélée aux nuisances sonores.

Les 10 chapitres de la stratégie nationale

1. The Need for Change
2. Producing a Strategy
3. Progress and Priorities
4. Guiding Principles and Approaches
5. Sending the Right Signals
6. A Sustainable Economy
7. **Building Sustainable Communities**
8. Managing the Environment and Resources

9. International Co-operation and Development
10. Action and Future Reporting

Construire des communautés durables (Building Sustainable Communities)

Dans le chapitre des communautés, nous avons choisi de décrire brièvement deux thèmes sectoriels corrélés avec le bruit : les transports et le logement.

"Less travel, better access"

En 1998, le gouvernement inscrit une nouvelle politique des transports dans les "White Papers" en Angleterre, qui comprend notamment une réduction des impacts environnementaux des transports sur les gaz à effets de serre, la pollution de l'air et du bruit, des écosystèmes et de la faune. Pour atteindre ce but, le gouvernement propose de redéfinir les stratégies en matière de transports, en donnant plus d'attention au rail, aux transports en commun, et en encourageant la promotion d'alternatives à la voiture privée.

" Access to Housing "

Vivre dans des conditions décentes, dans des logements de bonne qualité y compris pour les minorités ethniques ou les classes sociales défavorisées est le but de la publication du "Housing Policy Green Paper". Les conditions d'habitat sont la base de la qualité de vie et dépendent aussi de l'environnement du logement. La crainte de la criminalité, le trafic, la pollution, les espaces verts et les nuisances sonores sont des éléments qui déterminent l'espace social et environnemental quotidien. La dégradation de l'environnement urbain se remarque par du bruit, de l'air pollué, des déchets, des graffitis, du vandalisme et des propriétés privées délaissées.

La politique du gouvernement concernant la qualité de l'air et des transports se base sur l'action locale pour améliorer ces espaces en essayant de diminuer la pollution, le trafic et le bruit. Le "Best Value Performance Plan" incite les autorités locales à publier chaque année les résultats des indicateurs de performance montrant les progrès effectués dans ces domaines. Concernant plus particulièrement le bruit, de 1994 à 1998, environ 25% des locataires ou propriétaires se plaignent du bruit en Angleterre, dont 5% estiment que c'est un problème sérieux. (UK gouvernement, 1999a, source : DETR). Les deux indicateurs qui touchent directement au bruit sont les niveaux de bruit et la qualité du milieu.

Le gouvernement s'est doté d'une nouvelle structure politique pour réaliser son plan d'action vers le dd. Il a donc créé un "cabinet Committee on the Environment" chargé de la coordination des politiques du dd, ainsi qu'un groupe interdépartemental qui s'occupe du développement international et cherche des solutions efficaces pour les pays en voie de développement. D'autre part, le système sectoriel des "green ministers" a été revu afin que chaque département produise sa propre stratégie pour promouvoir le dd.

d) Du national au local...

Le système politique local anglais a subi de nombreux changements et remises en question depuis le gouvernement Thatcher et ne cesse d'être remanié, tant au point de vue de la dépendance financière des collectivités locales par rapport au gouvernement national (la moitié, voire le tiers du budget des collectivités locales proviennent de subventions nationales) que de la structure administrative. Le gouvernement national marque d'une forte emprise les collectivités locales en dictant leur cadre politique à travers les départements du gouvernement central. "Local authorities accept control by Whitehall as a condition of life and their conduct of local affairs is shaped by ministry regulations, by a constant stream of ministry circulars and by the reports of ministry inspectors" (Birch, 1998, p.192). L'action locale est toutefois très importante car de nombreux services essentiels à la population (santé publique, éducation, police, système sanitaire) sont assurés par les collectivités locales. Le local dispose aussi d'un statut légal en apparence très indépendant mais étant en somme très encadré par la politique nationale (Birch, 1998).

La démocratie locale

Selon Birch (1998), la démocratie locale n'est pas si présente que le système le laisse penser. En effet, le gouvernement national fixe les priorités politiques auxquelles doivent se tenir les autorités locales sous peine d'être destituées de certaines fonctions. De plus, les citoyens sont souvent peu intéressés par la politique locale, preuve en est le nombre insignifiant de journaux locaux.

Au niveau national

Contrairement à la Suisse, le Royaume-Uni élabore au plan national des directives précises pour les régions et pour les communautés locales afin qu'elles puissent construire dans les meilleures conditions leur A21. Depuis 1994, les régions sont représentées de manière plus importante dans le gouvernement dans le but de mieux coordonner les politiques gouvernementales avec le niveau régional et local. "Government Offices work with regional partners and local people to help deliver the Government's central aims - to achieve high and stable levels of growth and employment, and to build an inclusive and prosperous society that can develop in a sustainable way." (GO South West, web site).

Au niveau régional

Le gouvernement a souhaité que chaque région applique les principes du dd dans leur programme politique pour l'an 2000. "Regional Development Agencies in England formulating strategies for their regions which contribute to sustainable development." (UK Government, 1999a). Il souligne aussi l'importance, pour promouvoir le dd, du soutien des parties prenantes, de l'accord des "Regional Chambers" (regroupant les autorités locales et autres partenaires régionaux).

Au niveau local

Le gouvernement et le "Local Government Management Board" ont publiés un guide destiné aux autorités locales (*Sustainable local communities for the 21st Century. Why and how to prepare an effective Local Agenda 21 strategy*, DETR, LGA, LGMB, 1998) ainsi qu'un ensemble d'indicateurs pour le local.

La participation

L'Agenda 21 est une forme de démocratie directe et locale. La consultation des "stakeholders"¹⁴ et de la population fait partie de l'élaboration de la stratégie de l'A21. Dans un souci de moderniser la démocratie locale, le gouvernement encourage le processus de consultation afin d'agir au plus près de la demande citoyenne et de motiver la population à la vie politique locale. Concernant particulièrement certaines communautés ou groupes, la démocratie participative permet de réintégrer des communautés qui sont sous-représentées dans la vie politique habituelle. L'Agenda 21 a aussi comme but de représenter toutes les composantes sociales, en particulier les moins privilégiés ou les marginaux, afin de les réintégrer dans la société civile et de défendre au mieux leurs intérêts. Le volontariat est tout à fait encouragé pour renforcer la cohésion sociale.

e) Moyens de vérification de la mise en oeuvre de la stratégie

L'évaluation

Afin de mesurer les progrès effectués en terme de dd, le gouvernement britannique s'est doté d'indicateurs dont les résultats sont publiés chaque année. La stratégie sera revue après 5 ans afin de tenir compte des changements éventuels (modifications des objectifs). Une commission "new Sustainable Development Commission" est chargée de piloter les actions d'après l'évolution des indicateurs et de mentionner quelles ont été les actions se tournant vers un dd et celles qui s'en éloignent.

En novembre 1998, le gouvernement britannique a lancé sa première batterie d'indicateurs portant sur le dd, comprenant 15 sujets (PIB ; investissement dans les services publics, individus en âge de travailler en emploi, espérance d'années en bonne santé, qualification à 19 ans, logements jugés insalubres, émissions des gaz à effet de serre, jours de pollution de l'air, trafic routier, rivières de bonne ou mauvaise qualité, population d'oiseaux sauvages, logements construits sur des terres déjà développées, criminalité ou peur de la criminalité, déchets et dépôts des déchets, pauvreté et exclusion sociale). En 1999, une méthodologie a été introduite pour permettre aux indicateurs mesurant la qualité de vie d'être comparatifs à l'échelle nationale. (McMahon, 2002, p.178).

¹⁴ Parties prenantes

La gestion de la santé au Royaume-Uni

"Health for All" est une stratégie développée par l'OMS en 1977. Le projet Villes-santé en est une réponse. Au Royaume-Uni, plusieurs associations et projets se sont développés dans cette voie bien que n'appartenant pas forcément directement au projet Villes-santé de l'OMS. En 1998, l'OMS a défini 21 actions pour la santé et pour le 21^{ème} siècle ("Health 21", WHO, 1998), afin surtout de réduire les inégalités sociales et de rétablir une justice sociale (Hilary Ayling, 1999).

"Health for All Network" s'est beaucoup développé depuis sa création en 1987 au Royaume-Uni. Ce réseau permet le développement et l'implémentation de politiques publiques de la santé à plusieurs niveaux : international, national, régional et local.

En 1999, le gouvernement a revu sa stratégie "UK National Environmental Health Action Plan" pour la conférence de l'OMS "environnement et santé" qui se déroula à Londres. (UK government, 1999a). Le programme de la santé dans la stratégie du Royaume-Uni insiste sur le fait qu'à l'avenir la santé doit être gérée à la source. Concernant la pollution qui génère des problèmes physiques et psychologiques, il faut agir en amont, c'est-à-dire en promouvant un autre type de mobilité pour, par exemple, tous les enfants qui se rendent à l'école en voiture avec leurs parents. Ces grandes lignes qui sont citées dans la stratégie sont laissées au soin des autorités locales qui doivent gérer le domaine de la santé.

Ce type de réseau international permet de donner une impulsion politique à tous les niveaux administratifs au Royaume-Uni pour développer des politiques publiques relatives à la santé. En matière d'environnement, nous verrons que l'influence internationale a joué un grand rôle pour inciter la Grande-Bretagne à se doter d'une législation plus stricte et de programmes tangibles.

TABLEAU COMPARATIF ROYAUME-UNI ET SUISSE

Nous avons présenté succinctement les deux stratégies nationales pour montrer qu'au Royaume-Uni la Ville de Bristol a été fortement incitée par le gouvernement national à développer un A21 et a même été encadrée par sa région comme nous le décrirons plus tard. Par contre, la Ville de Genève n'a pas reçu un tel appui de la Confédération bien qu'elle ait disposé de moyens financiers. Il faut aussi souligner que, pour les indicateurs, le Royaume-Uni est en avance sur la Suisse ce qui explique aussi certainement un retard du canton et de la Ville de Genève sur ce point contrairement à Bristol qui dispose d'une palette importante d'indicateurs. Le tableau ci-dessous permet de résumer les points de comparaison, notamment pour le bruit, où l'on remarque que la Suisse mentionne dans sa stratégie des points beaucoup plus précis que le Royaume-Uni et précise avoir déjà bien amélioré sa politique de transports. Finalement nous remarquons aussi que le bruit est associé uniquement à la mobilité (trafic routier et aérien, rail), qui demeure le principal combat à la source.

| | Suisse | Royaume-Uni |
|-----------------------------------|---|---|
| Stratégie nationale | 1997, renouvelée en 2002 | 1994 sous Major, 1997 sous Blair |
| Relation locale /nationale | Incitation formelle du CF aux autorités locales Soutien si projets aboutis, pas de budget spécifique Pas d'encadrement pour l'aide à la mise en œuvre de l'A21 | Best Value Performance Plan: contrôle du national sur le local Evaluation (guide) Echéance fixée par Blair Encadrement par le gouvernement national |
| Evaluation | 2002, MONET indicateurs sélectionnés pour mesurer le dd mais pas encore de résultats effectifs | 1998, indicateurs du dd introduit au niveau national |
| Contenu | Politique économique et service public Politique financière Formation, recherche et technologie Cohésion sociale Santé Environnement et ressources naturelles Développement territorial et urbanisation Mobilité Coopération au développement et promotion de la paix Méthodes et instruments | The Need for Change Producing a Strategy Progress and Priorities Guiding Principles and Approaches Sending the Right Signals A Sustainable Economy Building Sustainable Communities Managing the Environment and Resources International Co-operation and Development Action and Future Reporting |
| Bruit dans les stratégies | Environnement et ressources naturelles : agir contre le bruit des routes et des avions Promotion de véhicules propres avec notamment des pneus absorbant le bruit. | Réduire l'impact des transports par des mesures générales : encourager d'autres moyens de transports que la voiture, améliorer les transports régionaux et le rail, donner plus de pouvoir aux autorités locales pour gérer le système de transports. |

Nous avons maintenant un aperçu des deux stratégies nationales qui influencent Bristol et Genève en matière de mise en place d'A21, mais aussi une orientation vers une lutte contre le bruit. Nous devons ensuite décrire le contexte législatif des deux pays afin de voir quelles sont les obligations juridiques des autorités locales en matière de bruit. Dans un premier temps, nous évoquerons la Suisse et le développement de sa protection de l'environnement dans le droit et dans un deuxième temps le Royaume-Uni fera l'objet d'une description associée au droit européen qui a de plus en plus d'emprise sur les pays membres.

7. La législation suisse sur la protection contre le bruit

a) La notion du bruit – Généralités

Les définitions (Favre, 2002)

Avant de définir le bruit, nous devons préciser la notion de "son". C'est "un mouvement vibratoire, dont les ondes se transmettent dans les milieux élastiques (gaz, liquides) ou solides." (Ministère français des affaires sociales, de la santé et de la ville cité par Favre, 2002, p.8). L'individu ne peut pas entendre tous les types de son mais seulement ceux compris entre une intensité minimale et maximale appelée seuil de saturation. Bien que certains sons soient inaudibles pour l'oreille humaine, ils peuvent être néanmoins dangereux, comme les infrasons ou les ultrasons.

Le bruit est défini selon son "acception usuelle" dans la LPE, pouvant signifier "un son auditif indésirable qui provoque une gêne ou des dommages auditifs" (Favre, 2002, p.7). Cette définition "associe des notions physiques – toutes celles relatives au son proprement dit – celles des critères physiologiques et psychologiques. Ce sont ces dernières caractéristiques qui font que le bruit ne constitue pas une valeur objectivement mesurable, mais plutôt le résultat d'une appréciation subjective des sons ayant des effets négatifs sur l'homme." (Krell cité par Favre, 2002, p.7).

La définition médicale regroupe bien les deux aspects que rejoint le bruit : subjectivité et objectivité.

Le bruit est un "son ou [une] combinaison de son produit par des vibrations irrégulières d'amplitudes différentes." (Larousse, 1998, p.151-152).

Bruit perçu physiquement, objectivement :

"[...] Un bruit très intense peut provoquer une rupture du tympan. Un son devient pénible et nocif à partir de 90 à 100 décibels. L'exposition à un bruit très intense et soudain, généralement de plus de 130 décibels, peut produire une lésion brutale et définitive. Une exposition continue à des bruits importants conduit d'abord à une perte de la capacité d'entendre certains sons aigus, puis la surdité s'étend à toutes les hautes fréquences et la perception de la parole s'affaiblit. A un stade plus avancé, la perception des sons les plus graves peut aussi être affectée." (Favre, 2002, p.7).

Bruit perçu psychologiquement, subjectivement :

"Les bruits ont, en outre, un important retentissement sur le psychisme. Ils peuvent gêner le travail intellectuel, diminuer les facultés de concentration et de raisonnement et nuire à la qualité du sommeil." (idem).

Les individus ressentent les nuisances sonores de manière subjective en fonction de la nature, l'intensité et la durée du niveau sonore. Plusieurs facteurs de gênes peuvent être énoncés :

1. L'intensité : les bruits de plus de 85 dB sont considérés comme forts.
2. Le spectre de fréquence, les composantes tonales et impulsives : un son aigu est perçu comme plus gênant qu'un grave, et un son d'une seule fréquence est plus dangereux

qu'un son multifréquence. Un son impulsif est de courte durée et est par exemple celui d'un tir. Des tonalités désagréables sont souvent présentes sur des lieux de travail comme l'artisanat et l'industrie ou encore dans les logements par le système de ventilation.

3. La durée : "La durée d'exposition à un bruit est nocive " (idem, p.18-21), notons aussi que le phénomène de surprise est souvent plus mal ressenti alors que l'on peut observer un phénomène d'accoutumance à des bruits continus ou prévisibles comme des nuisances dues aux avions, trains, etc. ne modifiant aucunement la perturbation physique de l'organisme (surtout au niveau du sommeil). "A échelle de fréquence et d'intensité égales, les bruits répétés sont cependant plus nocifs que le bruit continu." (idem).
4. Le moment de la journée : pendant le sommeil, les bruits sont davantage perturbateurs pour l'individu que pendant la journée.
5. Attitude, activité, âge et condition physique ou psychique de la personne réceptrice : l'individu ressent différemment un bruit s'il en est l'auteur ou pas, suivant son état général ; une personne fatiguée sera plus sensible au bruit qu'une personne en bon état physique et mental.
6. L'exposition à une succession de bruits (multiexposition) peut impliquer des effets négatifs importants notamment chez les enfants, mais peu d'études sont encore faites à ce sujet.

b) Le contexte législatif suisse

Dans les années 50, les milieux politiques réagissent contre les conséquences de l'urbanisme et des techniques de transport sur l'environnement et sur le lien entre l'augmentation des nuisances sonores dues aux nouvelles techniques sur la santé publique. Le CF demande donc à une commission de se pencher particulièrement sur la notion du bruit et des lacunes législatives. En 1962, un rapport intitulé "La lutte contre le bruit en Suisse" est publié et donnera par la suite les lignes directrices du CF sur la question du bruit lié notamment à la protection de l'environnement et à la santé publique. Ce rapport relève entre autres les insuffisances suivantes :

- o Des normes d'isolation acoustique des maisons d'habitation ; ce premier point est décrété urgent par la commission et cette dernière souhaite que le CF ait la compétence de le légiférer.
- o Des normes de planification qui seraient surtout de la compétence des cantons et communes puisque c'est la police des constructions qui se charge des constructions au niveau local et régional.
- o Des prescriptions sur la limitation du bruit des chantiers

Le Droit fédéral ne répondait plus efficacement à la lutte contre les nuisances sonores qui sont dorénavant de plus en plus variées et de plus en plus importantes. C'est pourquoi le législateur a souhaité donner une compétence au CF afin d'instaurer le principe de prévention pour pouvoir se munir d'une politique globale pour la santé publique. Le lien direct entre les nuisances sonores et les conséquences sur la santé des citoyens a été souligné. En 1971, l'article 24^{septies} aCst est adopté dans la Constitution et donne la compétence à la Confédération de "légiférer contre les atteintes nuisibles ou incommodes portées à l'homme et à son milieu naturel" (p.32, cité du message IPE, FF 1979 III 756). Lors de l'adoption de la nouvelle Constitution en 1999, ce même article a été complété par l'ajout du

principe de prévention qu'il sous-entendait auparavant, et par le principe du pollueur-payeur ou du principe de causalité.

En 1980, la LAT (loi sur l'aménagement du territoire) entre en vigueur et commande "de préserver autant que possible les lieux d'habitation contre le bruit", texte interprété par un éloignement des installations bruyantes des lieux d'habitation.

En 1983, la LPE est adoptée, regroupant une définition large de la notion d'environnement, à savoir que "la protection s'étend tant à l'homme qu'à son environnement, les deux étant considérés comme interdépendants" (cité du Message LPE, FF ; 1979, III 756, p. 37). Cette loi fixe des standards minimaux notamment en matière de bruit. Elle précise les valeurs limites d'immissions (lieu d'impact du bruit), les valeurs de planification et les valeurs d'alarme, prend en considération l'ensemble des sources de bruit et "couvre l'ensemble des bruits liés à des installations fixes ou mobiles, quelle que soit la nature de bruit ou de l'activité exercée" (idem, p.371). C'est pourquoi elle est une loi générale permettant surtout l'harmonisation et la cohérence des législations bien que comportant sur quelques aspects les propriétés d'une loi complémentaire. C'est une particularité suisse de traiter dans une loi générale l'ensemble des aspects traitant de l'environnement comme par exemple le bruit. Dans la plupart des autres pays, notamment l'UE, la réglementation relative au bruit est dispersée dans plusieurs législations selon les catégories d'activité ou d'installation.

Concernant le bruit, la LPE est une loi-cadre destinée à harmoniser les législations et à les compléter pour éviter qu'il réside encore des secteurs non couverts par la loi. Lorsqu'il existe déjà des législations spéciales, ce sont ces dernières qui l'emportent comme dans le cas de la Loi sur la Circulation Routière.

La LPE a des aspects novateurs notamment en ce qui concerne "l'obligation d'évaluer les immissions isolément, collectivement et dans leur action conjointe" (bien que cette évaluation n'ait pratiquement jamais été réalisée) (idem, p. 45). Elle mentionne aussi le principe du pollueur-payeur autant pour la prévention que pour les dommages causés. Nous pouvons donc constater que la LPE se base sur le principe de prévention comme le suggérait l'article 24septies aCst.

Habitat urbain et protection contre le bruit

Favre (2002) constate que "l'autre grand apport de la LPE et de l'OPB consiste en la fixation de valeurs limites d'exposition qui permettent désormais de concrétiser un certain nombre de principes déjà inscrits dans la LAT, tels que la préservation des lieux d'habitation d'atteintes incommodes." (idem, p.373). Pourtant ces seuils d'immission ne sont pas vraiment respectés car très souvent des exceptions sont accordées. De plus, les valeurs limites d'exposition sont parfois inatteignables du fait des allègements accordés et des reports de trafics dans des régions plus calmes.

Les mesures prises pour éviter l'atteinte au bruit ne sont pas toujours orientées judicieusement. De plus en plus, on intervient sur la construction des bâtiments au lieu de modifier l'environnement (idem, p. 374) ou encore sur la construction des routes et de ses abords au lieu d'agir sur le bruit des moteurs des véhicules, alors que la LPE stipule qu'on devrait agir à la source, mesure interprétée donc trop largement.

Concernant la qualité de vie touchée par les nuisances sonores, il faut relever que la LPE se préoccupe essentiellement du bruit extérieur et non intérieur, alors que les individus passent un temps plus important à l'intérieur des bâtiments qu'à l'extérieur. A l'exception d'un article (21 de la LPE), "aucune disposition de la LPE ou de l'OPB ne traite de manière spécifique de l'évaluation et de la limitation des immissions intérieures transmises par la structure des bâtiments. " (idem, p.99).

De plus, l'évaluation des nuisances sonores ne permet pas d'apprécier encore les préjudices des effets de synergie de plusieurs bruits d'origine distincte sur la santé des individus (idem, p.174). Globalement, nous pouvons constater que l'impact du bruit sur la santé psychique est encore assez méconnu faute d'études scientifiques valables ou de méthodes d'évaluation fiables.

La LPE est donc peu efficace car les mesures prises pour éviter les émissions ou immissions sont rarement prises à la source, des recours sont très fréquemment autorisés et le maintien de zones calmes est trop rarement respecté. La législation suisse est donc suffisante pour protéger les habitants contre les nuisances sonores, mais il manque résolument un appui politique pour mettre en œuvre plus fidèlement les objectifs qu'avait le législateur quand il a conçu cette LPE.

Aménagement du territoire et protection de l'environnement : LAT et LPE

Concernant la lutte contre le bruit, les deux politiques (LAT et LPE) agissent de manière complémentaire sur les points suivants :

- o Les lieux d'habitation doivent être préservés, autant que possible, des atteintes contre le bruit (LAT, art.3, al.3).
- o Il conviendra de lutter contre le bruit, dans la mesure du possible, par des mesures d'aménagement et, si nécessaire, par des mesures techniques.
- o Les impacts de chacune des mesures de protection seront évalués en fonction de l'ensemble des intérêts en présence ; une mesure ne sera prise que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Ces trois principes de complémentarité, énoncé par M.Matthey, chef de section à l'Office de l'aménagement du territoire en 1987, préconisent la transversalité afin que la lutte contre le bruit soit gérée globalement et non sectoriellement (Matthey in Association suisse pour l'aménagement national, 1987, p.43-47).

Conclusion

La Suisse est dotée d'une loi générale contre les nuisances sonores qui permettrait à ses habitants de jouir d'une qualité de vie améliorée. Or, comme nous l'avons indiqué brièvement et d'après la thèse de Favre, il est à relever que les conditions de vie et notamment d'habitation ne sont pas satisfaisantes à ce niveau, le politique ne soutenant pas suffisamment l'état d'esprit de la LPE.

Dans le cadre de la mise en œuvre des Agendas 21 locaux, le bruit est un problème qui est très souvent mentionné par les populations urbaines. En effet, bien qu'il touche de manière subjective l'individu, il représente un obstacle à une qualité de vie urbaine satisfaisante. La notion de bruit concerne particulièrement le local car la plupart des émissions sont ressenties dans un périmètre restreint. Cependant la lutte contre les nuisances sonores est le plus souvent

d'ordre national, voire international. C'est pourquoi la pollution sonore relève d'un contexte politique et législatif complexe. Nous étudierons dans les études de cas comment les autorités prennent en compte les nuisances sonores dans leur Agenda 21 et dans quelle mesure elles sont attentives aux perceptions des habitants.

8. La législation britannique sur la protection de l'environnement, le droit public et la protection contre le bruit

La Grande-Bretagne se soucie des dangers environnementaux sur la santé des individus depuis plus de deux siècles puisque, après la révolution industrielle, des lois mettant en relation la santé et l'environnement se sont succédés générant souvent des anachronismes. La première loi est celle du contrôle de la pollution (Pollution Prevention Act 1876).

Le droit anglais est un système jurisprudentiel qui se base souvent sur la règle du précédent. Pour légiférer sur le bruit, il était difficile de traiter les cas d'après la "Common Law", car les nuisances sonores sont un objet soumis à une grande subjectivité qui ne permettent pas une prédictibilité du jugement. De plus, le plaignant devait soumettre des preuves difficiles à établir, les coûts de la procédure étaient relativement élevés et pour une zone affectée il fallait que quelques individus se dévouent pour porter plainte pour tous les autres concernés. C'est pourquoi le bruit a été inscrit dans le Droit public afin de réglementer le contrôle du bruit ainsi que la planification pour limiter ou supprimer les nuisances sonores. Avant 1960, quelques lois existaient pour réglementer des aspects du bruit, mais en général les objets concernant cette nuisance étaient laissés au droit privé. Le *Noise Abatement Act* est la première loi qui a vraiment comme but de contrôler le bruit mais ne donne pas encore le pouvoir aux autorités locales de le prévenir (Hughes, 1986).

Protection de l'environnement <
Droit Public / Administratif : normes environnementales
Droit privé : contrôle des dommages créés par l'environnement ("law of tort and contract")

Depuis les années 1970, la législation anglaise sur l'environnement a été remaniée en un nombre plus limité de lois, les plus importantes datant des années 1990 (Ball, 1997) :

Environment Protection Act 1990 : Cette loi réglemente les domaines suivants : Pollution de l'air, déchets, contrôle des processus de pollution, OGM, **bruit** et contrôle d'autres nuisances environnementales. Elle requiert que l'autorité locale ou le conseil d'une unité administrative doive traiter les plaintes considérées comme réglementaire (*statutory nuisance*).

Town and Country Planning Act 1990 : Cette loi s'applique spécialement aux conditions de logements et à la protection des arbres.

Environment Act 1995 : Cette loi ajoute des nouvelles clauses légales concernant la responsabilité des terres contaminées.

- o Création des Environment Agency : La fonction de ce nouveau service est de contrôler la pollution en régulant et contrôlant les déchets, l'eau et les substances radioactives.

Concernant spécifiquement le bruit :

Noise and Statutory Nuisance Act 1993 : Cette loi renforce le pouvoir des autorités locales et leur permet d'agir contre le bruit dans la rue. Elle concerne aussi les bruits des véhicules, les équipements, les machines, les haut-parleurs et les alarmes.

Noise Act 1996 : Cette loi précise les procédures à appliquer en cas de nuisances nocturnes par les autorités locales ainsi que les saisies d'objets qui émettent des bruits violant la loi.

Le droit environnemental anglais des années 1990 dérive largement de la Communauté européenne et a été surtout introduit dans le but que s'était fixé la Communauté européenne d'harmoniser les différentes législations européennes sur l'environnement (Morphet, 1998).

La protection de l'environnement des années 1990 se distingue par les principes et la structure particulière ci-dessous qui n'est pas forcément en vigueur.

Quelques principes :

- o Le principe de précaution qui provient du haut, c'est-à-dire de l'Union européenne.
- o Le principe du pollueur-payeur adopté par le politique mais qui est loin d'être appliqué par les autorités locales.

Les caractéristiques structurelles :

- o Une régulation locale permettant de mieux intégrer les problèmes environnementaux
- o Un système complexe de relation avec les nouveaux acteurs environnementaux
- o D'autres interventions comme par exemple les taxes environnementales

Les autorités locales et la réglementation du bruit¹⁵

Les autorités locales ont toujours été très liées à la politique environnementale en Grande-Bretagne, car elles ont le devoir depuis la fin du 19^{ème} siècle de promouvoir la santé publique par l'application de standards et la sécurité.

Les nuisances qui sont préjudiciables à la santé publique impliquent juridiquement l'existence de nuisances réglementaires. Le "local environment health officer" juge si la nuisance sonore est réglementaire ou non. Trois facteurs de jugement sont spécialement importants : la nature et le lieu de la nuisance, l'heure et la durée de la nuisance, et l'utilité de l'activité concernée (Ball, 1997). Contrairement à la Suisse et à la nouvelle législation de l'UE que la Grande-Bretagne devra mettre en place ces 10 prochaines années, la loi anglaise ne spécifie pas de niveau sonore maximum et ne conseille aucune durée d'exposition au bruit (Environment Agency). Le *Council*¹⁶ décide s'il s'agit d'une nuisance ou non d'après l'utilisation "normale" de la maison ou du jardin. S'il décide que ce n'est pas une nuisance réglementaire, le plaignant peut saisir le Tribunal. Si par contre la plainte est réglementaire, le *Council* doit émettre un avertissement pour la personne contrevenante. Dans la plupart des cas, cette procédure n'a pas lieu et les deux parties règlent l'affaire de manière informelle.

Selon l'"Office of the Deputy Prime Minister" du 22 août 2001 (*Planning Policy Guidance Note 24: Planning And Noise*), le développement urbain génère des externalités dont le bruit, qui se présente sous différentes formes et qui peut atteindre un seuil inacceptable. Ce sont les autorités locales d'aménagement du territoire qui doivent déterminer au cas par cas les situations où le bruit est une nuisance trop importante pour les habitants ou le deviendrait à l'avenir (comme pour la construction d'un aéroport). De 23h à 7h, les autorités locales doivent aussi tenir compte du fait que les immissions sonores doivent être plus faibles lorsque les habitants dorment normalement.

¹⁵ cf. ANNEXE 4

¹⁶ Conseil administratif d'une autorité locale

Trois mesures sont proposées pour diminuer l'impact des nuisances sonores :

- o Techniquement (engineering): en utilisant par exemple des machines moins bruyantes, en plaçant des barrières anti-bruit, etc.
- o Disposition, aménagement (lay-out): en mettant une distance entre les émissions et les bâtiments habités, en insérant des barrières naturelles, etc.
- o Institutionnellement (administrative): en limitant la durée des émissions, en spécifiant une limite acceptable de bruit, etc.

Nous l'avons mentionné, le droit anglais environnemental s'est modifié ces dernières années surtout à cause de la pression européenne. En matière de bruit, une directive obligera le Royaume-Uni à se doter de normes et d'instruments. Nous allons dans un premier temps situer la position du droit européen sur le bruit avant de préciser les conséquences actuelles pour le Royaume-Uni.

Le droit européen

En 1986, la révision du traité de Rome attribue à l'Union européenne une compétence spécifique en matière d'environnement. Auparavant, elle ne traitait que des questions économiques relatives au bruit.

En 1992, le Traité de Maastricht introduit le concept de dd avec l'objectif suivant : " Il s'agit de préserver, protéger, améliorer la qualité de l'environnement, contribuer à la protection de la santé des personnes, assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et promouvoir, sur le plan international, des mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux et planétaires de l'environnement. " (Favre, 130 R, p.70).

Le droit européen dispose de plusieurs instruments pour appliquer le droit environnemental même s'ils sont plus ou moins contraignants pour les pays membres. Par exemple, des principes d'orientation permettent d'aider les choix politiques de l'Union européenne tout en ne donnant aucun effet direct. Parmi eux, nous pouvons citer les principes de précaution et de prévention, le principe de correction à la source des atteintes, le principe du pollueur-payeur. Les directives sont des instruments qui donnent aux Etats membres les résultats qui devraient être atteints par leur politique nationale laissée libre. Le livre vert de 1996 "a pour incidence de montrer la nécessité d'accorder un niveau plus élevé au bruit dans l'échelle des priorités " (idem, cité de COM (1996), 540, p. 75).

Une autre directive permet "une uniformisation de l'évaluation du bruit dans l'ensemble des pays des Etats membres, au moyen d'indicateurs communs (niveau de bruit moyen sur une année), l'établissement de cartes de bruit (relatant l'exposition au bruit) et de plans d'action dans les agglomérations d'une certaine importance, définis en fonction des valeurs limites d'immission applicables dans les Etats membres. " (idem, p.76).

Cette Directive 2002/49/EC¹⁷ de juin 2002 sur le bruit et l'environnement comprend quatre priorités:

- o Gérer les problèmes environnementaux en demandant aux Etats membres de dresser des cartes de bruit pour les sources suivantes : routes principales, rail, aéroport, agglomérations, en mentionnant les indicateurs de bruit pour la nuit et le jour.

¹⁷ Cf. Annexe 6

- o Informer et consulter le public sur les risques d'exposition au bruit en lien avec la convention d'Aarhus
- o Agir au niveau local en sollicitant les autorités compétentes pour faire diminuer le bruit où cela est nécessaire, la directive ne mentionne toutefois pas de valeurs limites.
- o Développer une stratégie à long terme pour l'UE pour réduire à long terme le nombre de personnes qui souffrent du bruit et encourager une politique de prévention à la source (UE, 2003).

Elle a été adoptée au Parlement européen et au Conseil le 25 juin 2002, et est relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement [Journal officiel L 189 du 18.07.2002]. En 2004, tous les Etats membres doivent transposer cette directive et en 2009 un premier rapport sera réalisé constatant les cartes de bruit et les plans d'actions mis en place par les Etats membres. Ces Etats membres doivent dessiner des cartes de bruit avec les niveaux de dB mais peuvent conserver leur méthode d'évaluation nationale. Il n'est pas indiqué dans cette directive de valeurs limites.

En février 2003, une directive¹⁸ (2003/10EC) européenne pour la protection contre le bruit au travail est entrée en vigueur. La Grande-Bretagne devra se doter, comme pour la Suisse, de valeurs limites et d'alarme.

Il n'existe donc pas encore une politique générale de lutte contre le bruit dans la législation européenne contrairement à la LPE en Suisse. Par contre, le droit européen est très semblable au droit suisse et les deux permettent d'agir sur les produits, la qualité de vie, le mode de vie, le transport, les comportements et l'aménagement du territoire (Favre, 2002, p.83).

Dans les prochaines années, nous constatons que la législation anglaise sur le bruit sera complétée par l'Union européenne. Ainsi, progressivement, les mesures prises en Suisse seront sans doute aussi développées au Royaume-Uni (cadastre du bruit, mesures à la source, etc.). Pour le moment, la jurisprudence règle encore la plupart des cas au Royaume-Uni bien que les autorités locales doivent progresser en adoptant une politique de prévention à l'égard des nuisances sonores.

¹⁸ Directive 2003/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (bruit) (dix-septième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE), *Journal officiel n° L 042 du 15/02/2003 p. 0038 - 0044*

A travers les deux présentations législatives de la Suisse et du Royaume-Uni, nous pouvons nous rendre compte que le problème du bruit y est traité très différemment. Le Royaume-Uni a un retard sur la Suisse, notamment concernant l'absence de cadastres du bruit ou de fixation de valeurs limites. Le droit européen permettra au Royaume-Uni de se rapprocher du droit suisse.

Dans notre étude, l'absence de cadastres et de valeurs limites en Grande-Bretagne nous empêche de faire des comparaisons entre les deux pays. En effet, la Grande-Bretagne utilise par exemple comme indicateurs pour évaluer les nuisances sonores le nombre de plaintes par source. Or cet indicateur est très subjectif et ne permet pas de se faire une idée du problème sur la santé des individus.

Le tableau suivant indique les différences entre la Suisse, le Royaume-Uni et l'Union européenne en matière de valeurs limites. Les valeurs limites sont très utiles pour faire des comparaisons internationales et pour se rendre compte objectivement du nombre de personnes affectées par des nuisances sonores trop élevées.

Tableau comparatif sur les valeurs limites du bruit en Suisse, en Grande-Bretagne et en UE

| | Royaume-Uni | Suisse | UE |
|--|--|---|---|
| Valeurs limites d'exposition au travail | Aucune (doit mettre en place avant 15.02.2006 la directive européenne 2003/10EC) Loi en vigueur: <i>Health and Safety at Work Act 1974.</i> | 87 dB(A) ISO 1999-1988, pas de valeurs limites dans Loi sur le travail, mais le bruit est mentionné dans des ordonnances (par ex. : OLT3, hygiène) comme devant être évité ou combattu. Le bruit à l'extérieur est réglementé par l'OPB. | 87 dB(A) and 200 Pa at the ear (directive 2003/10EC) |
| Valeurs d'alarme des nuisances dues au bruit du trafic routier | aucune | 70 dB(A) jour 65 dB(A) nuit (Zone II et III ; d'habitation et mixte) OPB | Aucune spécifiée mais doit être définie par les Etats membres selon directive 2002/49/CE: "The directive does not set any limit value, nor does it prescribe the measures to be used in the action plans, which remain at the discretion of the competent authorities."(idem) |

En Suisse:

Environ 1 million de personnes sont exposées à des immissions supérieures aux valeurs limites avant l'assainissement par les sources suivantes : routes, rails, aéroports civils et militaires, installation de tir¹⁹. Plus de la moitié sont dues à la route.

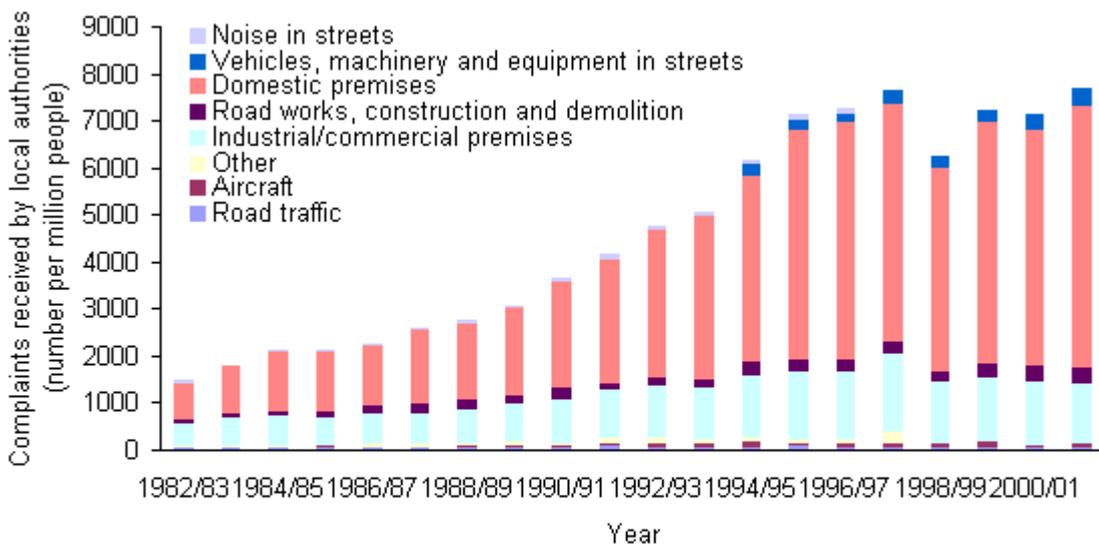
En Grande-Bretagne :

Selon une enquête de *Chartered Institute of Environmental Health* (CIEH) menée auprès des *Councils* en Grande-Bretagne, les plaintes déposées contre le bruit n'ont pas augmenté depuis les années 1990.

Quelques chiffres : nuisance sonore en Grande-Bretagne, 2000/2001, 249 (66% de réponses des autorités locales) plaintes déposées aux officiers de la santé environnementale des autorités locales.

7% de la population a déposé une plainte contre le bruit. La nuisance sonore provient en grande majorité de l'espace domestique (71%). Seul environ un quart des plaintes sont confirmées comme étant une nuisance selon le Control of Pollution Act 1974 s.62 (Noise in Streets), substitute 'Nuisances' with 'Contraventions' (CIEH, 2001).

Ce graphique nous indique bien que l'indicateur du nombre de plaintes par source est biaisé puisque, comme nous le montrerons dans le cas de la Ville de Bristol, les gênes dues au bruit sont assimilées largement au trafic routier contrairement à ce que montre le graphe.



Most complaints about road traffic are addressed to highways authorities or the Department for Transport and are not necessarily included.

Source: The Chartered Institute of Environmental Health

¹⁹Source: Office fédérale de l'environnement, des forêts et du paysage, Cahier de l'environnement n°329, Bruit – Lutte contre le bruit en Suisse, Etat actuel et perspectives, Berne 2002.

Conclusion intermédiaire

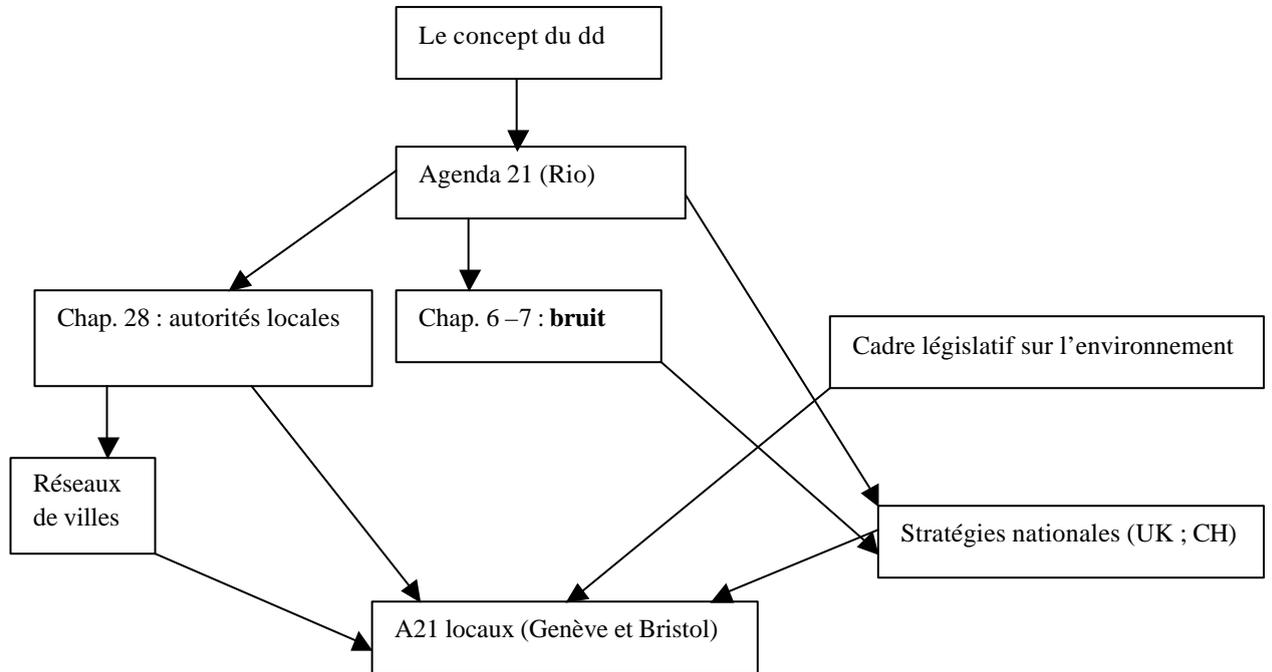
Le développement durable urbain donne les grands principes d'une gestion publique intégrée de la ville. Il permet de concevoir une politique dans un paradigme nouveau impliquant un espace et un temps dans des échelles plus grandes, une prise en compte des trois dimensions (sociale, économique et environnementale) pour chaque politique sectorielle, une attention particulière aux besoins de la société civile et finalement l'intégration de cette dernière dans le processus politique (notion d'empowerment). Ce concept de dd urbain a pu être modélisé par des processus-types et une structure d'actions qui met en relation différents acteurs : internationaux (ONU), nationaux et locaux (collectivités locales et société civile). De ce concept de dd découle l'Agenda 21 de Rio et l'A21 local. Une grille d'analyse a été produite par Brodhag pour comparer les différents programmes d'A21 et pour déterminer quelle proportion (ponctuelle, fractionnée ou intégrée) prenait l'A21 par rapport à la gestion publique existante dont nous nous servons pour comparer les deux programmes de Genève et de Bristol.

Le concept de dd prend donc réellement sens au moment de son application. Au niveau national, il est développé dans une stratégie qui vise des actions prioritaires pour dans un premier temps investir dans les outils et la recherche (indicateurs de dd, lien santé-environnement, guide pour les autorités locales) et dans un deuxième temps définir dans chaque département une politique de dd. Les deux étapes nous importent car elles se répercutent ensuite sur les échelles plus petites (Suisse : canton et commune – Royaume-Uni : régions et autorités locales). En effet, l'encadrement national tant au point de vue de la méthode et de la recherche que des directives pour se tourner vers un dd par département aide les concepteurs de l'A21 local à définir leurs propres priorités. Nous avons donc relevé qu'en Suisse et au Royaume-Uni deux stratégies de dd ont été mises en place à l'aide d'un organisme responsable qui a un rôle de coordinateur entre les différents départements. Cet organisme a été créé toutefois dans le département de l'environnement qui est souvent négligé quant à son enveloppe budgétaire, ce qui en limite l'efficacité.

En prenant le cas du bruit, nous pouvons suivre tout le cheminement politique depuis Rio jusqu'à l'autorité locale en passant par la stratégie nationale et analyser comment les enjeux internationaux ont été appliqués au niveau local et comment l'A21 et le dd ont été traduits à l'échelle nationale et locale. En effet, le bruit est inscrit dans l'Agenda 21 de Rio, puis est relevé dans chacune des stratégies nationales en fonction du "background" politico-législatif du pays en question et enfin est plus ou moins traité au plan local. Les différentes législations sur les nuisances sonores ont montré qu'il existe encore de nombreuses lacunes au Royaume-Uni qui seront certainement reflétées dans les faits à Bristol par les indicateurs ; et que la Suisse est régie par une loi globale (LPE) mais qui est appliquée ponctuellement et sans intransigeance. C'est ce que notre étude de cas se propose de montrer.

Hormis l'encadrement national, différents réseaux contribuent aussi au soutien des villes qui mettent en place des A21, par exemple le réseau Villes-santé sur lequel nous reviendrons à Genève dans l'étude de cas.

Le cadre que nous avons dressé nous a permis d'appréhender différents concepts comme le dd et ses grands principes, l'action politique nationale en terme de dd, et finalement le cadre juridique du bruit. Le tableau ci-dessous résume les relations qui ont influencé considérablement les autorités locales à développer leur A21.



C) ETUDE DE CAS

1. Méthodologie

Choix de la comparaison

Nous avons décidé d'associer le canton de Genève et non la Ville de Genève à Bristol City car la Ville de Genève ne dispose pas, elle, véritablement de sa propre stratégie et d'un plan d'action. Par contre le canton de Genève s'est muni d'un A21 en 2001 (loi sur l'action publique en vue d'un dd (A 2 60) Agenda 21) qui comprend dans un de ses objectifs l'encouragement à développer des A21 locaux dans les communes du canton de Genève. La Ville de Genève est souvent associée dans le plan d'action du canton de Genève, c'est pourquoi nous avons donc choisi de comparer l'A21 cantonal genevois en choisissant des actions concernant la Ville de Genève avec l'A21 de la Ville de Bristol qui dispose d'une stratégie et d'un plan d'action complet.

La Ville de Bristol et le canton de Genève sont deux niveaux administratifs comparables. De taille semblable, Bristol et Genève ont les deux commencé tôt à développer un A21 en se trouvant confronté à des problèmes identiques en matière de gestion urbaine. En effet, la qualité de vie dans ces deux entités est dégradée par un problème récurrent : l'augmentation du trafic routier. Dans notre étude de cas, nous nous concentrerons sur l'application de l'A21 et sur le traitement des nuisances sonores lié essentiellement au trafic routier puisqu'il en ressort des stratégies nationales que c'est dans le domaine des transports qu'il faut agir pour diminuer le bruit dans l'espace urbain.

| | Canton de Genève | Bristol City |
|--|--|---|
| Propriété administrative Niveau identique dans la structure. | Canton >>>>>>>Communes : unité la plus proche de la population | Ville (autorité locale) >>>>>>>Wards : unité la plus proche de la population |
| Propriétés géographiques Nombre d'habitants similaire | 427'705 (décembre 2002) ²⁰ | 380'000 (2001) ²¹ |
| Densité | 17.4 hab./hectare 115.1 hab./hectare en Ville de Genève ²² | 34.7 hab./hectare ²³ |
| Propriété économique Taux de chômage équivalent | 6% (2003) ²⁴ | 3.1% (2001, mais avec 3.1% de personnes économiquement inactive) ²⁵ |
| Source des nuisances sonores Les transports ²⁶ | Aéroport de Genève : 8 millions de passagers/année (2002) ²⁷ Trafic routier : 283'544 véhicules immatriculés en 2002 ²⁸ | Aéroport de Bristol City : 1'700'000 passagers/année (2002) ²⁹ Trafic routier : 163'334 voitures / vans en 2001 ³⁰ |
| A21 2 villes pionnières | 1997 : début du processus 2001 : loi sur l'A21 : début programme d'actions | 1995 : début du processus 2001 : 1er plan d'action |

20 Source: OCSTAT / Office fédéral de la statistique (OFS)

21 ONS 2001 Mid-year estimates, <http://www.bristol-city.gov.uk/Fuguri/frame.html?E+EMM01100+BG+F+EMM00103>

22 Source: Office cantonal de la statistique - Statistique cantonale de la population, 6 mai 2003

23 UK online, national statistics, Census 2001

24 Sources: Office fédéral de la statistique (OFS) / OCSTAT / Office cantonal de l'emploi (OCE) / Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

25 UK online, national statistics, Census 2001

26 Voir graphe ci-dessous

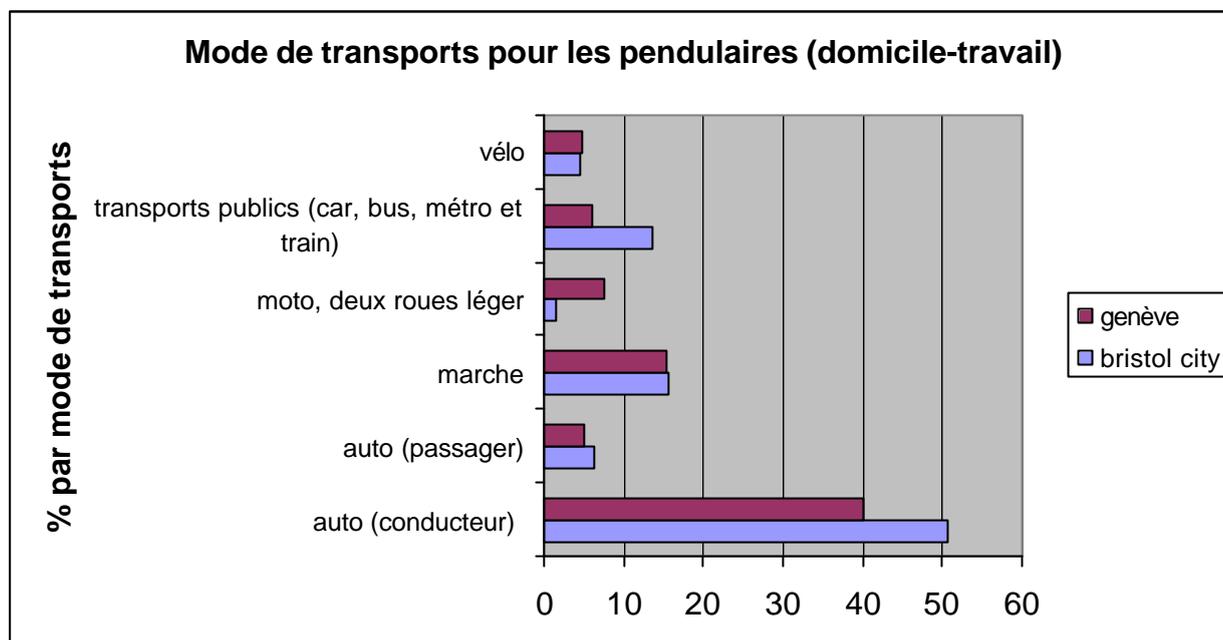
27 Aéroport international de Genève, 2003, faits et chiffres

28 Source: DJPS - Service des automobiles et de la navigation, Canton de Genève

29 Aéroport international of Bristol, statistics, <http://www.bristolairport.co.uk/>

30HMSO, Source 2001, Census Key Statistics, Table Car Availability, City of Bristol.

Le tableau suivant résume les différents modes de transports : la voiture est le type le plus sollicité pour les pendulaires engendrant la principale cause des nuisances sonores dans les centres villes de Genève et de Bristol.



Source: Genève: Observatoire statistique transfrontalier, Fiche 10: Transport et mobilité, <http://www.statregio-francosuisse.net/>, Bristol : HMSO, Source 2001, Census Key Statistics, Mode of travel to work, City of Bristol.

Dans un premier temps, les deux villes seront présentées par un état de la situation général, par les actions prises au niveau du bruit et enfin analysées par la mise en œuvre des deux agendas 21 locaux séparément mais en se référant aux mêmes critères. Finalement deux tableaux comparatifs résumeront les actions prises sur le bruit et le processus d'A21 dans les deux villes.

Sources

La comparaison entre les deux agendas 21 locaux se fonde sur les documents officiels disponibles sur les sites officiels du canton et de la Ville de Genève et de Bristol City, comprenant les rapports d'évaluation, les plans d'actions, les stratégies ainsi que toute autre documentation archivée.

Dans un deuxième temps, j'ai souhaité soumettre un questionnaire aux responsables du Canton de Genève, de la Ville de Genève et de Bristol City. Malheureusement par manque de temps et / ou de ressources, seule la Ville de Genève a pris le soin d'y répondre. Les réponses du questionnaire³¹ ont été formulées par M. Etienne Lezat, l'adjoint de Mme Dayer, déléguée de l'A21 de la Ville de Genève. Je n'ai donc pas pu comparer directement les réponses du questionnaire avec le canton de Genève et Bristol City. Néanmoins un entretien avec M. Epalle, chef du service cantonal du dd à Genève m'a permis d'avoir l'essentiel des réponses nécessaires. A Bristol, aucune personne contactée n'a souhaité répondre aux questions par e-mail mais grâce aux nombreuses informations disponibles sur le site de Bristol City et qui m'ont été envoyées par Mme Polly Hunt (CREATE Center), j'ai pu regrouper le tout et tout de même comparer les deux A21 (Ville et Canton de Genève, Bristol City).

³¹ Annexe 7

Finalement pour la question du bruit, un entretien avec M. Levental, directeur du service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants a complété les données plus techniques pour le cas genevois.

2. Le cas du canton et de la Ville de Genève

Dans la première partie de ce travail, nous avons souhaité montrer que l'application locale d'un A21 était très liée au contexte politique international et national et au cadre juridique. En traitant le sujet du bruit, nous avons pu comprendre que cette nuisance est très réglementée en Suisse par la loi et que l'application de cette loi est à la charge des cantons dans des services existant bien avant l'avènement du service qui s'occupe de l'A21 cantonal. La partie législative suisse nous a aussi indiqué que la loi est très complète pour légiférer les nuisances sonores mais n'est pas appliquée de manière déterminante pour donner les résultats escomptés. Selon l'OFS (2002), trop d'habitants souffrent encore de pollution sonore au-delà des normes admises.

L'A21 doit répondre aux besoins de la collectivité et plus particulièrement aux individus les plus mal lotis. En matière de bruit, il a un rôle à jouer pour protéger les populations qui subissent le plus fortement cette nuisance malgré l'application de la LPE et de l'OPB. Dans le cas du canton de Genève, nous allons donc voir dans quelle mesure le bruit est traité. Mais auparavant nous présenterons un aperçu du contexte genevois notamment en ce qui concerne la politique des transports. En effet, nous l'avons relevé à plusieurs reprises, le canton peut intervenir surtout à la source pour lutter contre le bruit du trafic routier, principale cause des nuisances, le rail et l'aviation étant du ressort de la Confédération. La mobilité à Genève est un problème complexe qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs différents qu'il n'est pas aisé de coordonner. Nous traiterons donc de ce point pour apprécier la difficulté de gérer le bruit dans ce canton ou dans la ville.

Dans un second temps, nous aborderons la mise en œuvre de l'A21 du canton en analysant point par point le programme d'action et le rôle de l'administration. Finalement nous reviendrons à la gestion du bruit dans cet A21 pour montrer son traitement.

i. Présentation socio-économique du canton et de la Ville

Les nuisances sonores à Genève sont un problème particulier en raison de plusieurs facteurs : la densité de la population, l'espace géographique restreint, un espace nodal, un pôle de l'emploi et du commerce et des flux centripètes de longue durée des pendulaires.

Le canton de Genève comptait 427 705 habitants et pour la Ville 182 560 en décembre 2002³². La ville est très dense avec 115.1 habitants/hectare et 17.4 habitants/hectare dans le canton de Genève³³.

Les emplois dans la Ville de Genève sont très majoritairement occupés par le secteur tertiaire (91%).³⁴ Concernant l'emploi, Genève a un taux de chômage de 6% environ en 2003 et la ville est très liée, pour le logement, l'emploi et les loisirs aux espaces frontaliers (canton de Vaud et départements français de l'Ain et Haute-Savoie), générant des flux importants à travers la ville impliquant des nuisances conséquentes pour la qualité de vie.

³² Source : OCSTAT / Office fédéral de la statistique (OFS)

³³ Source : Office cantonal de la statistique - Statistique cantonale de la population, 6 mai 2003

³⁴ Sources : Office fédéral de la statistique (OFS) / OCSTAT / Office cantonal de l'emploi (OCE) / Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

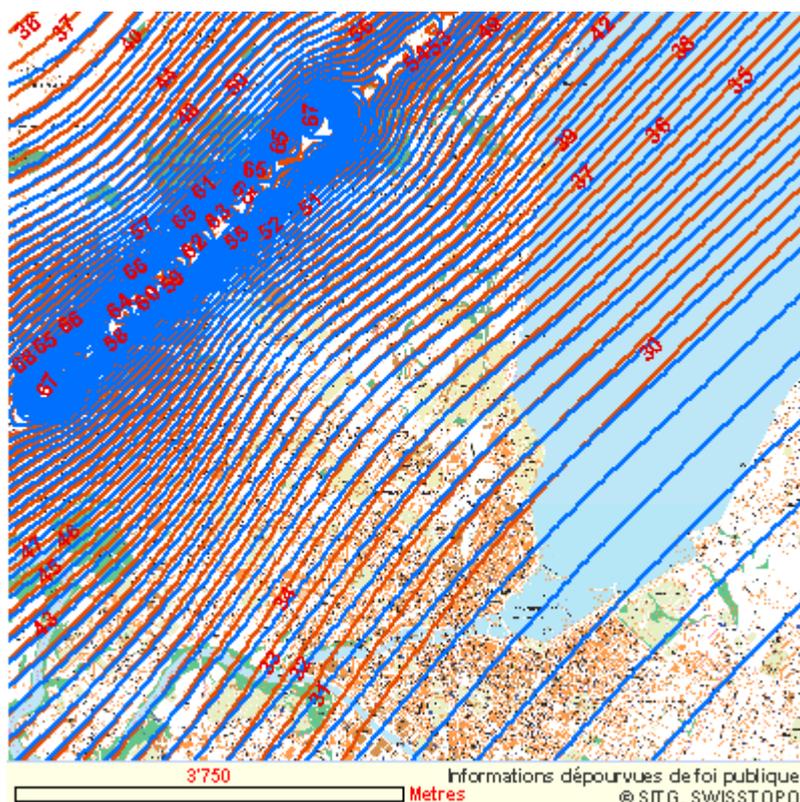
Quelques statistiques sur les transports

Le bruit a surtout été analysé selon trois sources à Genève : le trafic routier, l'aéroport et le rail. La marge de manœuvre au point de vue cantonal et communal est surtout concentrée sur les véhicules particuliers, c'est pourquoi nous l'évoquerons plus en détail.

283'544 véhicules sont immatriculés dans le canton de Genève en 2002³⁵. La nuisance due à la circulation routière est relativement importante : 89'000 personnes sont exposées au bruit routier au-delà des valeurs limites d'immissions³⁶.

Une source de bruit a également été prise en compte par le nouveau plan directeur cantonal genevois : les bruits émanant de l'aéroport international de Genève par la définition de zones non constructibles autour de l'aéroport. En effet, le bruit aérien est une gêne considérable étant donné que le canton de Genève est assez restreint en superficie ; ainsi les nuisances sonores sont conséquentes puisque causées sur un espace dense. L'aéroport voit transiter environ 8 millions de passagers par année³⁷ et se trouve à seulement 4 km du centre ville.

Carte d'une partie de Genève avec le bruit de l'aéroport³⁸



Bruit la nuit (23h à 6h) : rouge

Bruit le jour (6h à 22h) : bleu

³⁵ Source : DJPS - Service des automobiles et de la navigation

³⁶ DAEL, 2003.

³⁷ Aéroport international de Genève, 2003, faits et chiffres

³⁸ Guichet cartographique du canton de Genève, <http://etat.geneve.ch/topoweb4/Main.aspx>

ii. Le bruit à Genève : Etat de la situation

Quelques chiffres

" Environ un quart de la population genevoise est exposée au bruit du trafic routier au-delà des limites acceptables " (République et Canton de Genève, 1998).

29'000 personnes, en 1998, ont été exposées au-delà des valeurs d'alarme définies par l'OPB (70dB(A) de jour et 65 dB(A) de nuit) (idem), soit environ 7% de la population du canton.

Le nombre de plaintes adressées au service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants est d'environ 1% dans le canton de Genève en 2001 (source : DIAE, 2001).

Selon M. Mario Levental (interview, 03.10.03), directeur du service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants, le nombre de personnes exposées au-delà des valeurs limites dans le canton de Genève sont les suivantes en fonction du type de source :

- o l'aéroport : 17'000 individus
- o le rail : 300 individus
- o le bruit routier : 120'000 individus
- o l'industrie est difficile à chiffrer
- o les établissements publics : les plaintes dans ce secteur sont en augmentation, mais on ne dispose pas de chiffres.

Ces chiffres nous indiquent bien que le bruit routier affecte le plus grand nombre de personnes, c'est pourquoi nous traiterons dorénavant de cette source.

La réglementation et les mesures

Dans le canton de Genève, le Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants est le service scientifique qui s'occupe de la lutte contre le bruit, se charge d'appliquer l'OPB et d'instaurer un programme complet pour améliorer cette protection contre le bruit.

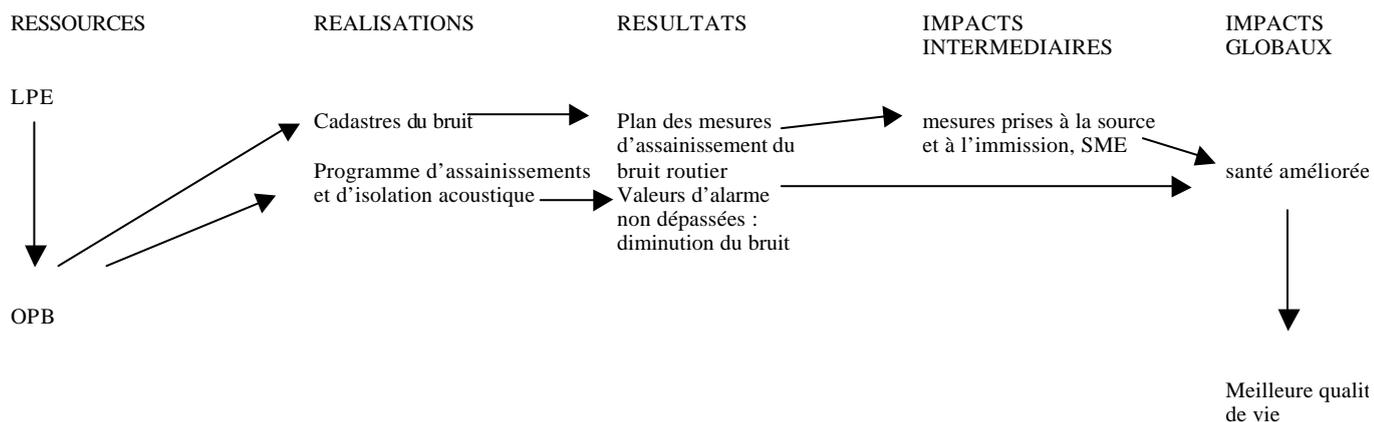
Les cadastres ont été effectués pour quatre sources de bruit : routes, lignes CFF, stands de tir et avions. Celui concernant le bruit routier s'est fondé sur la détermination des immissions du bruit extérieur produit par la circulation routière, réalisation commandée en 1988 par le Conseil d'Etat genevois au service cantonal d'écotoxicologie. En 1994, le cadastre des immissions du bruit routier a été rendu public par le Conseil d'Etat.

Un projet de mesures d'assainissement du bruit routier, en 1998, a été créé non seulement pour répondre à l'OPB en mettant en œuvre des programmes d'assainissement mais aussi pour instaurer un management environnemental pour répondre globalement à une politique de protection environnementale (d'après la loi d'application cantonale de la LPE). Dans ce projet, les mesures suivantes sont proposées : à la source, sur les véhicules, sur la voie de propagation et à l'immission. Pour s'assurer un plan de mesures efficient, trois points sont essentiels selon M. Levental: le SME³⁹, un consensus politique et la coordination obligatoire avec l'Opair.

³⁹ Le système de management environnemental: "la partie du système global de management qui comprend la structure organisationnelle, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les procédés et les ressources nécessaires aux fins de la mise en œuvre de la politique environnementale." (<http://www.Agora21.org>)

En Suisse et à Genève tout particulièrement, le bruit est traité essentiellement par la politique des transports. Ville de croisement, espace confiné entre la France et le canton de Vaud, le canton de Genève est un espace de mobilité dense. Le trafic routier, de la compétence du canton, est source de nuisance qui pourrait être diminuée. Nous présentons ici un exemple de gestion territoriale et de politique de transports pour montrer la complexité de la gestion du bruit dans une région dense et très motorisée.

Théorie d'action pour diminuer le bruit routier dans le canton de Genève



Ce schéma nous montre que l'action politique contre le bruit dépend de la loi fédérale et de son ordonnance. L'A21 ne semble pas avoir de place dans cette théorie d'action, hormis peut-être dans les mesures prises à la source, comme par exemple en influençant le comportement des individus (changement de type de transports, modification des besoins de mobilité, sensibilisation aux nuisances sonores, etc.).

iii. Genève : une région " frontière "

Genève se distingue de Bristol sur de nombreux points dont l'un influence particulièrement son dd : le fait que le canton et la Ville doivent tenir compte des espaces frontaliers contrairement à Bristol qui est dans une structure administrative n'impliquant aucune confrontation de cet ordre avec les régions jouxtant la ville. Il est intéressant d'ailleurs de constater que le canton de Genève a intégré une action d'A21 transfrontalier alors que la Ville de Bristol a été sollicitée pour intégrer sa stratégie de dd afin d'en faire aussi bénéficier la région du South West. Dans le premier cas, nous avons un espace de confrontation et dans l'autre un d'intégration.

La problématique du bruit est présente à Genève et en Suisse (par les lois fédérales : LAT et LPE) dans les politiques d'aménagement spatial et d'habitat ainsi que dans celles relatives aux transports. Nous présentons ici le contexte genevois pour comprendre dans quel historique s'inscrit l'implémentation de l'A21 du canton et de la Ville de Genève dans des politiques déjà existantes d'aménagement du territoire, de transports et de logement.

L'aménagement du territoire (traduit par le plan directeur cantonal à Genève) permet d'anticiper les changements à venir et de prévoir les différentes interactions possibles entre les différentes politiques sectorielles – comme la politique des transports, du logement, de la santé publique ou encore de l'immigration.

A Genève, les priorités pour l'aménagement du territoire sont surtout économiques et environnementales (obligation d'appliquer les lois et ordonnances fédérales de protection de l'environnement – LPE, Ordonnance pour la protection contre le Bruit, Opaïr, etc.). Le plan directeur cantonal de Genève prend aussi en compte les rapports transfrontaliers, trop souvent ignorés dans le passé, pour aussi intégrer les flux importants d'une ville frontière (*chapitre 5: Urbanisme et Habitat* in Bailly, 2000, pp.79-101).

Une plus grande coopération entre l'espace frontalier et Genève permet d'améliorer la qualité de vie des deux côtés de la frontière, le canton de Genève s'est ainsi doté dans son A21 d'une action "A21 transfrontalier". Les mesures visant à diminuer le bruit du trafic routier doivent être tout particulièrement réfléchies en terme de région pour être efficaces et efficientes.

Introduction de la LAT et impact sur l'espace franco-genevois

Jusqu'en 1979, la pression démographique à Genève était plus ou moins résolue en déclassant des zones agricoles, environ 1% de zones agricoles étant déclassées et reclassées en zones à bâtir chaque année. En 1979, l'introduction de la LAT limite cette politique démographique puisque la zone agricole a une superficie fixée par la LAT. Le canton de Genève se voit donc contraint d'étendre son territoire à l'extérieur du canton, c'est-à-dire dans le canton de Vaud ainsi que dans la zone frontalière française: l'Ain et la Haute-Savoie. Cette urbanisation genevoise hors du canton de Genève génère une augmentation des coûts fonciers en France voisine, notamment au pied du Salève et du Jura. Les communes frontalières françaises ne sont pas touchées de la même manière par cette urbanisation: les communes du Pays de Gex sont reléguées à une "fonction de communes-dortoirs résidentielles par rapport à Genève" (Jouve, 1994, p.35) contrairement à Annemasse qui se repose sur une fonction productive industrielle basée sur une tradition du décolletage.

Dès les années 1980, les autorités genevoises réfléchissent en terme de région et les TPG imaginent un réseau de transports publics pour faire face aux engorgements de la circulation à Genève. Ce projet s'inscrit dans une volonté de dynamiser Genève et surtout concrètement de rattacher le système ferroviaire français au système de transports publics suisses. L'objectif final est d'assurer dans ce réseau la centralité de Genève sur la région. (Stucki, 1990, "Le projet de RER transfrontalier des Transports Publics Genevois" in Jouve, 1994, p.219).

Le plan directeur cantonal de 2001 mentionne clairement le besoin d'une coopération transfrontalière plus intensifiée. Les projets de transports publics répondent donc bien à la demande frontalière. "L'extension du réseau à prévoir pour la période 2007-2015 doit pleinement intégrer la dimension transfrontalière, sous l'égide du plan régional des déplacements. Cela nécessite dès maintenant une concertation avec les autorités françaises". (DAEL)

Confrontation des points de vue des acteurs français et genevois: l'exemple du pays de Gex confronté au canton de Genève

L'A21 est un processus qui demande de faire preuve de négociations, concertations, participations et d'empowerment. Or à Genève justement, depuis des décennies, ces principes ne sont pas appliqués pour résoudre des problèmes d'aménagement du territoire avec les régions frontalières (Jouve, 1994). Ce n'est que depuis quelques années qu'une négociation et une coopération sont en train de prendre forme. Etant donné que nous souhaitons étudier quelles sont les mesures prises à Genève contre le bruit, et que cette pollution dépend

étroitement de la politique des transports influencée elle-même par la mobilité frontalière, il nous semblait intéressant de présenter comme exemple les relations entre le pays de Gex et Genève, afin de comprendre les relations interdépendantes qu'entretient une région frontalière, contrairement à Bristol qui se trouve en adéquation avec sa région géographique développant elle-même des politiques identiques pour encourager le dd.

Chaque région ou unité administrative a ses priorités et la concertation entre deux unités n'est pas toujours évidente étant donné le rapport de pouvoir existant. Effectivement, le Pays de Gex a développé un projet territorial comprenant une stratégie de transports s'opposant au concept genevois basé sur le changement modal en faveur d'une mobilité douce. Nous sommes donc confrontés à deux espaces en rupture.

Le Pays de Gex se situe entre deux pôles (Lyon et Genève), qui sont des attractions pour la population relativement jeune de l'Ain. De plus, le Pays de Gex se trouve donc avec des habitations qui se multiplient sans pour autant avoir l'équivalent en emploi; ces zones sont alors formatrices d'une bonne main d'œuvre pour Lyon et Genève mais cette région est confrontée à une perte d'identité. Les avantages comparatifs étaient jusqu'à maintenant importants : peu de chômage par rapport à la moyenne nationale française, une démographie soutenue, une population plutôt jeune, etc. Le département de l'Ain ayant décidé de concevoir un projet territorial, les autorités ont dû constater que ces avantages indéniables étaient aussi accompagnés de précarité dans des régions plus difficiles, notamment dans les cantons ruraux du Pays de Gex qui n'avaient pas pu profiter des croissances démographiques et de l'emploi.

Ces régions doivent être prises au plus vite en considération et revalorisées. C'est pourquoi le département de l'Ain mise avant tout sur un réseau routier étendu pour désenclaver le Pays de Gex. La mobilité qu'engendre un tel réseau permet à chaque habitant d'avoir une meilleure accessibilité aux pôles industriels et de recherches et ainsi de profiter des emplois de la région.

Bien que le projet territorial de l'Ain mentionne comme un des objectifs la protection de l'environnement, elle ne se manifeste pas par le changement modal. La première priorité est d'accentuer le réseau routier et non de développer les transports en commun (bien que la circulation routière soit un problème très important dans ce département dû à un taux d'accident relativement élevé par rapport à la moyenne française). Les autorités du Pays de Gex doivent tenir compte de toute façon de la réalité : seul 7 % des habitants de Gex n'ont pas de voiture particulière, et en renforçant le réseau routier les mentalités ne pourront que difficilement changer, même avec la volonté d'information genevoise sur le changement modal et ses implications sur l'environnement. La volonté politique de l'Ain est donc non seulement de permettre aux habitants du Pays de Gex de circuler de manière fluide pour se rendre jusqu'à la frontière à Genève, puisque les autorités ont bien saisi l'avantage genevois en terme d'emplois, mais aussi de les inciter à se déplacer vers les autres départements à l'ouest.

Genève doit donc composer avec cette densification du trafic à ses frontières due aussi à l'augmentation démographique dans le Pays de Gex, créant une pression routière dans la région. Le projet de changement modal à la frontière est donc tout à fait en réponse à la réalité du Pays de Gex. Afin que les frontaliers changent réellement de mode de transport, il faudra aussi que se construisent des parkings P+R pouvant accueillir une majorité d'automobilistes.

L'aménagement du territoire et le dd

L'aménagement du territoire se base sur un territoire institutionnel alors que le dd repose sur un territoire relationnel⁴⁰. Ainsi le concept de dd accompagné de ses trois dimensions permet de créer une ouverture sur les problèmes frontaliers. En effet, le dd introduit un changement de paradigme qui conçoit le management territorial de manière différente. Voici les principaux changements :

- o Tenir compte de la région en tant qu'espace relationnel et non en tant qu'espace institutionnel
- o Envisager une autre temporalité que le temps politique des décisions
- o Introduire le principe de précaution
- o Etablir une perspective transversale et non sectorielle

Pour l'instant, le dd se restreint à une unité administrative (au canton ou à la Ville de Genève), mais il n'a aucun sens s'il ne se préoccupe pas de sa région. En effet, le bien-être des habitants en Ville de Genève résulte directement de l'augmentation du trafic dû en partie aux frontaliers la traversant tous les jours. C'est pourquoi le premier objectif de la Ville et du canton est de persuader les frontaliers de laisser leurs voitures pour prendre les transports publics à la frontière. A plus long terme, le but serait que les habitants du Pays de Gex puissent venir en train de France puis prendre les transports publics à Genève. Pour ce faire, il faudra une volonté politique du côté français et des moyens financiers. Les autorités genevoises, incitées certainement par la législation suisse en faveur de l'environnement (LPE), ont déjà fait un grand pas en prenant en compte les flux automobiles frontaliers et en mettant en place un système incitatif (abonnement P+R) pour assurer le changement modal.

Cet exemple nous montre que la gestion du territoire ne se borne pas aux frontières politiques. Dans la lutte contre le bruit, Genève agit principalement en appliquant l'OPB et en développant un SME à l'intérieur du canton. L'A21 ne trouve donc pas sa place dans l'application d'une loi cadre comme la LPE ou d'une ordonnance. Par contre, avec la situation de frontière que connaît Genève, nous pouvons imaginer qu'à travers l'objectif d'A21 frontalier, la stratégie du dd trouve tout son sens. Pour le moment, cet objectif n'est pas réalisé, c'est pourquoi nous ne pouvons pas le décrire plus en détail.

⁴⁰ Le territoire institutionnel est « le territoire des institutions et du pouvoir politique » et le territoire relationnel résulte de « la production économique et sociale ». (Crivelli, 1996, p.45)

iv. Le programme de l'A21

Après avoir décrit dans quel contexte peut s'inscrire une politique de lutte contre le bruit à Genève, nous allons décrire le contenu et la mise en œuvre de l'A21 du canton. Nous nous attacherons à différents critères de comparaison dont un certain nombre porte sur l'écoute de la société civile, la gestion administrative conforme aux principes du dd et la communication de ce programme. Le but est d'indiquer ensuite si le bruit a été compris dans ce plan d'action, dans quelle mesure, et si cette nuisance urbaine qui gêne considérablement les habitants genevois a été prise en compte par ce processus.

1. Historique de l'A21 dans le canton de Genève

| Dates | Principes concernés du dd | Faits |
|------------|---------------------------|--|
| 10.1997 | | Début de l'élaboration de l'A21 |
| 02.10.1997 | Soutien national au local | Création du Conseil de l'environnement (loi d'application de la LPE) |
| 23.03.2001 | Intégration législative | Adoption par le Grand Conseil de la loi <i>Agenda 21</i> (stratégie) |
| 16.05.2001 | Coordination | Arrêté du Conseil d'Etat pour déléguer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie au comité interdépartemental |
| 08.2001 | | Adoption du Calendrier de législature pour 2001-2002 (plan d'action) |
| 2001 | Evaluation | Grand Conseil de la République et du canton de Genève, 2001, <i>Rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la stratégie en vue d'un dd</i> |
| 2001 | | Déclaration environnementale adoptée par le Conseil d'Etat |
| 08.2003 | | Adoption du Calendrier de législature pour 2003-2006 (plan d'action) |

2. Mise en place de l'A21 cantonal

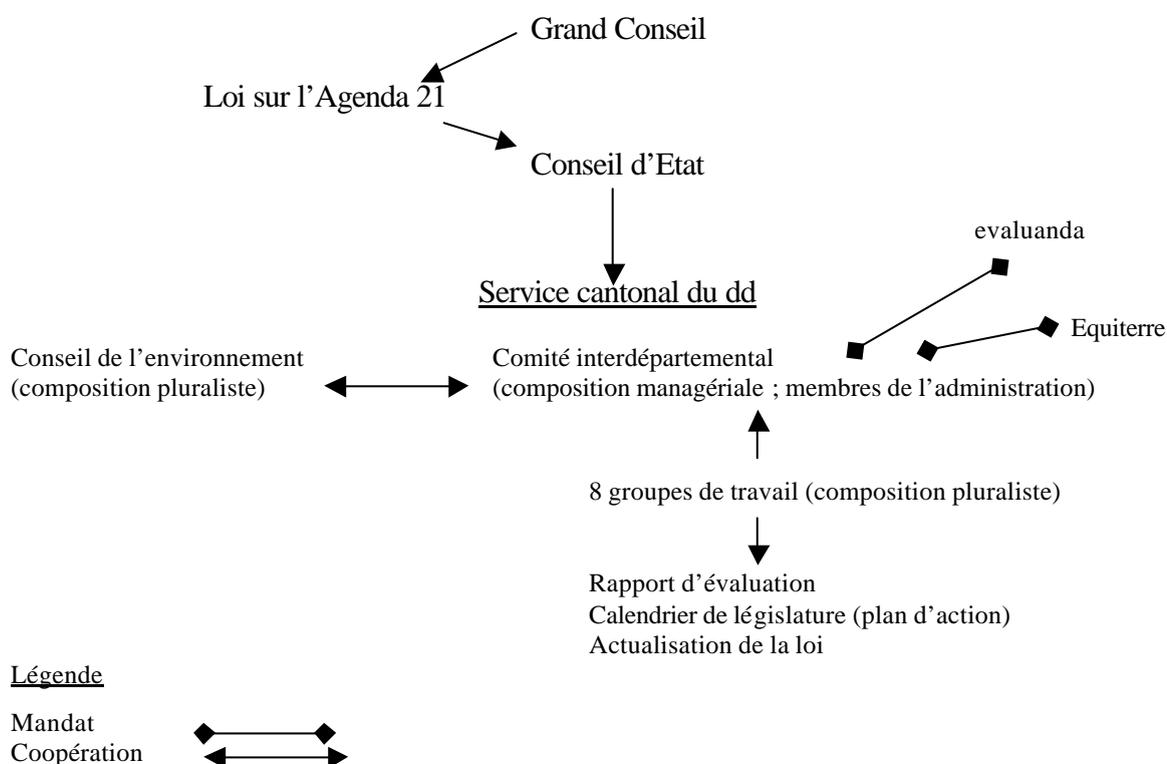
Un comité interdépartemental formé des membres de l'administration cantonale permet d' "assurer la coordination des actions menées pour atteindre les objectifs fixés au chapitre II [SME, formation des enseignants, information de la société civile, lutte contre l'exclusion du marché du travail, coopération internationale au développement, Agenda 21 transfrontalier] " [PL 8786, Art. 6A).

Le service cantonal du dd coordonne non seulement au niveau interne la mise en place de l'A21 (comité interdépartemental et 8 groupes de travail) mais aussi au niveau administratif entre son département (le département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement) et l'administration cantonale, et au niveau externe avec les organisations internationales et non gouvernementales.

Il existe donc un effort pour lier les départements entre eux par l'intermédiaire d'un organisme qui doit jouer au médiateur. Les actions sont par contre pour la plupart traitées sectoriellement par le chef de service du département concerné. Des thèmes transversaux font appel à plusieurs départements comme l'élaboration d'indicateurs du dd qui doivent toucher tous les secteurs.

Schéma de mise en œuvre de la stratégie et du plan d'A21 cantonal genevois

L'A21 cantonal genevois est inscrit dans une loi approuvée par le Grand Conseil à chaque nouvelle législature. Cette loi doit être renouvelée par l'exécutif tous les quatre ans. Le Conseil d'Etat délègue au service cantonal du dd le soin d'élaborer les actions de l'A21. Ce dernier a mandaté Equiterre pour procéder à une vaste consultation pour choisir les actions à inclure dans le calendrier de législature. Evaluanda a aussi été mandaté pour un "accompagnement logistique et scientifique des différents groupes de travail et un appui au pilotage et à la coordination de l'ensemble de l'Agenda 21" (evaluanda, 2003).



3. Contenu du programme de l'A21

La politique en matière de dd dans le canton de Genève est composée d'une stratégie qui est exprimée sous la forme d'une loi (loi sur l'action publique en vue d'un dd) et d'un plan directeur.

Programme d'actions cantonal (Calendrier de législature 2003-2006)

- o SME
- o Indicateurs de dd (outil de suivi, vérification)
- o Formation et dd (instrument du dd)
- o Information et dd (instrument de dd)

- o Ecosite
- o Lutte contre l'exclusion
- o Villes-santé
- o Coopération et développement
- o A21 transfrontalier : l'A21 transfrontalier nous amène à évoquer l'aménagement du territoire. Ce point constitue peut être le plus original mais aussi celui qui va le plus dans le sens de l'A21 selon Rio.

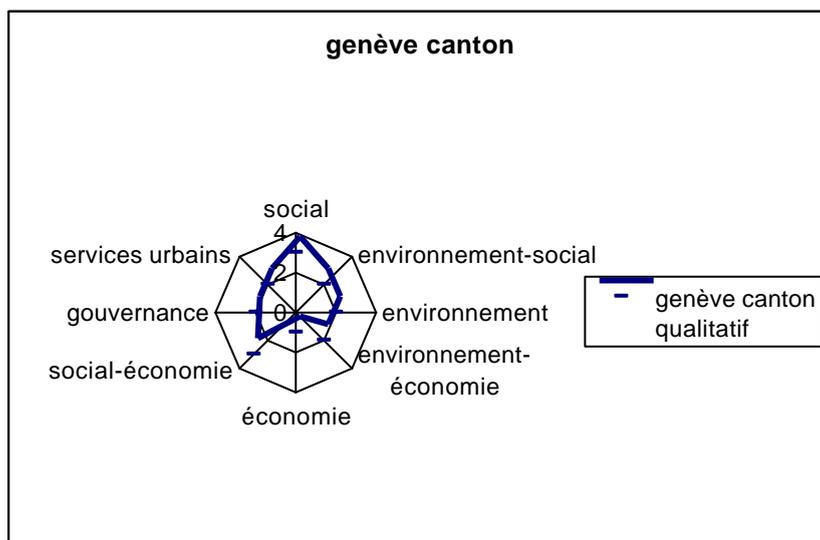
Au niveau de la Ville de Genève, un programme n'existe pas encore. Il y a néanmoins depuis 2001 trois objectifs prioritaires qu'elle réalise en vue d'un programme complet d'A21. Ils sont les suivants : " 1. mise en place d'une administration exemplaire à travers la réalisation d'un système de gestion environnementale (SGE) et d'un programme de sensibilisation et de formation des employés, 2. information à la population et mise en place d'un processus participatif en vue de l'élaboration d'un programme d'actions, 3. élaboration d'outils d'aide à la décision et d'indicateurs du DD. " (Réponse de M.Lanzat, Questionnaire sur l'A21 de la Ville de Genève⁴¹). Le premier objectif est en route, le deuxième ne concerne pour le moment qu'un quartier pilote de la Ville. Nous remarquons que le canton et la Ville ont souhaité adopter prioritairement un SME pour leur administration dans le but de donner l'exemple aux entreprises et aux organisations.

Critères permettant la mise en place d'un A21

1. Intégrer le dd de manière transversale : programme d'actions holistique

Le programme d'actions genevois se compose à la fois de buts et de moyens (indicateurs), alors qu'à Bristol les actions s'inscrivent uniquement dans des thèmes que l'on retrouve cités à Rio. L'A21 de Genève n'a pas de programme d'actions holistique puisque les actions choisies ne représentent pas une logique intégrée mais sont pour la majorité des actions ponctuelles avec une action fractionnée au niveau de l'administration (SME).

Schéma selon BRODHAG⁴²



Légende des axes: 0=aucune action prévue, 1=action ponctuelle, 2=action fractionnée, 3=action intégrée.

⁴¹ Annexe 7

⁴² cf., chapitre 3 "Agenda 21" p.22-23

Ce schéma a été construit d'après une grille de lecture⁴³ remplie par les résultats fondés sur les actions prévues du calendrier de législature 2001-2002. Nous avons tenu compte pour chaque axe de l'action la plus complète. Ce graphe ne reflète donc pas quantitativement le programme mais seulement la répartition qualitative des actions prévues.

Les actions sont encore ponctuelles d'après M.Epalle et la stratégie de dd ne recouvrant pas tous les départements. Le canton de Genève en est donc bien selon Brodhag à sa première étape vers un A21 holistique, le service n'a mis en place que des actions, soit transversales, mais mineures et éparses dans le système administratif. Enfin nous pouvons constater que la dimension économique a été négligée.

2. Informer la population : prise de conscience et apprentissage dans tous les domaines (A21 à l'école)

Le dd est une approche de la gestion administrative et de la qualité de vie. Pour changer les mentalités et pour sensibiliser le public, il faut intégrer ce nouveau paradigme à la formation des enseignants afin qu'ils puissent le transmettre aux étudiants de l'école obligatoire. Par le biais aussi de l'information publique (médias), le grand public doit aussi être ciblé. Cette étape est essentielle dans la stratégie du dd comme cela l'avait été mentionné à Rio. Le canton de Genève a donc eu dès le début la préoccupation de voir à long terme en introduisant des cours de dd chez les étudiants universitaires en science de l'éducation.

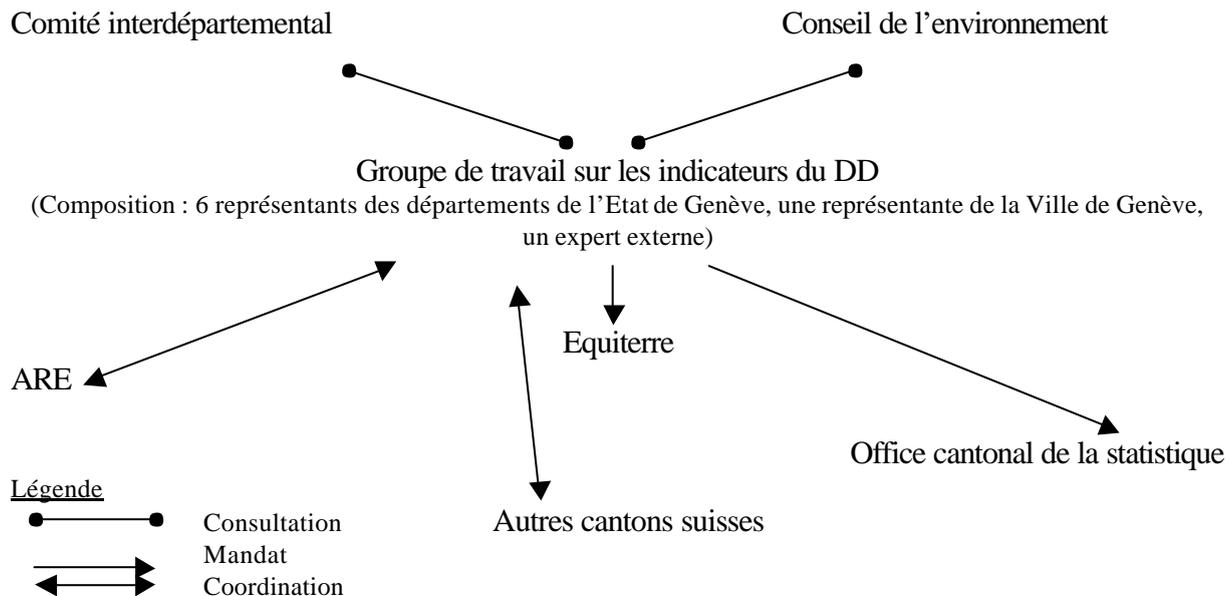
Cette clause est donc bien remplie puisqu'elle est assurée dans le programme d'action par l'information et par la formation.

3. Evaluer : une batterie d'indicateurs indiquant la réalisation d'objectifs

L'élaboration des indicateurs constitue une action du calendrier de législature 2001-02 reconduit pour 2002-2006 comme cela était stipulé dans la loi de l'A21 (Art. 10). La définition d'une série d'indicateurs est faite en collaboration avec l'ARE (office fédéral du développement territorial).

Le groupe de travail a mandaté Equiterre, anciennement la SPE (société pour la protection de l'environnement) pour travailler sur les choix des indicateurs. L'Office cantonal de la statistique devra publier annuellement les résultats des indicateurs.

⁴³ Annexe 8



Equiterre et le groupe de travail ont élaboré deux types d'indicateurs :

- o Une série large : 75 indicateurs
- o Une série restreinte : 33 choisis parmi les 75

Le but de la définition de séries d'indicateurs est comme stipulé à Rio : la possibilité de non seulement d'évaluer les actions de l'A21 et de la politique en matière de dd mais aussi de permettre des comparaisons cantonales et nationales (par exemple entre les villes).

A l'échelle de la ville, une série d'indicateurs est aussi prévue dans les objectifs prioritaires de l'A21. Ils aideront les membres de l'administration à prendre des décisions, feront le point sur l'état de la situation dans les trois dimensions du dd et finalement pourront être des aides spécifiques au suivi de projet⁴⁴.

4. Réformer : innovation et créativité (par rapport aux autres politiques publiques)

Le canton de Genève est le seul en Suisse à avoir adopté une loi concernant l'A21 afin de donner une légitimité maximale au programme d'actions et à sa mise en œuvre. Nous avons évoqué dans la première partie qu'il était essentiel pour assurer la réussite du processus d'avoir l'accord au plus haut niveau politique. A Genève elle est assurée par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. L'amélioration continue a été prise en compte selon M.Epalle. En effet, le statut de la loi sur l'A21 n'est pas traditionnel. Le Grand Conseil doit la voter à chaque législature, à savoir tous les quatre ans. Cette particularité implique l'exécutif, et donc que le service cantonal du dd, à remettre en question tous les objectifs si les résultats n'ont pas été obtenus.

La transversalité est aussi à relever. L'application de la loi suppose une coordination des différents chefs de service. Les groupes chargés de mettre en action la loi (groupe interdépartemental et conseil de l'environnement) sont donc de composition pluraliste et ne peuvent pas traiter uniquement de manière sectorielle, étant obligés de se concerter pour mettre en place les actions.

⁴⁴ Annexe 7 : Réponses du questionnaire sur l'A21, Participation de la société civile, M. Etienne Lezat, adjoint de Mme Dayer-Fournet, déléguée à l'A21 de la Ville de Genève

5. Se rapprocher du citoyen: analyse des problèmes concernant les citoyens et / ou présents dans l'opinion publique

Pour être à l'écoute du citoyen, un forum a été créé sur le site Internet (<http://www.geneve.ch/agenda21/>) permettant d'exprimer les idées sur l'A21 mais n'a suscité que quelques rares remarques très générales. La journée du dd à but informatif a permis d'aller à la rencontre du citoyen. Ces deux éléments sont toutefois mineurs.

La Ville de Genève a dans son A21 comme deuxième objectif "l'information auprès de la population et mise en place d'un processus de "démocratie participative" en vue de l'élaboration d'un programme d'action". Elle le concrétise en partenariat avec l'A21 cantonal à travers le projet "Promotion de la santé et qualité de vie à Genève" qui se déroule dans un premier temps dans le quartier de St-Jean⁴⁵. Cet objectif est encore en cours.

6. Prévoir: vision à long terme (au moins pour la prochaine génération, en 2020), buts à courts et à longs termes

Mis à part l'objectif de mettre en place un A21 transfrontalier qui pourrait permettre au canton de Genève de penser plus en terme de région (espace vécu) que de canton (espace formel), les objectifs ne visent pas le long terme. Par contre la Ville de Genève a projeté pour chacun de ses thèmes d'action une vision pour l'année 2020 avec la rubrique "Et si nous imaginions... Vision Genève 2020". Ces représentations restent toutefois très vagues et sans objectifs évaluables par des indicateurs.

7. Expliquer: définitions de termes claires et compréhensibles (qu'est ce qu'un A21, que signifie le dd, etc.)

Le Canton de Genève a édité une brochure nommée *Agenda 21 Canton de Genève: De l'idée à l'action* (République et Canton de Genève, 2002) afin d'expliquer les actions entreprises. Le dd est défini comme une approche systémique, prenant en compte la solidarité spatiale et générationnelle et se basant sur un cadre précis (principes déjà évoqués). La définition de l'A21 est inexistante, elle précise juste que l'A21 provient de Rio et se base sur les autorités locales. Nous pouvons remarquer que la participation de la société civile n'est pas du tout soulignée, ni tous les processus d'appropriation (participation, négociation, empowerment, etc.), ni les autres acteurs moins traditionnels en politique.

L'A21 cantonal n'a pas cherché à établir un contact direct avec la population et n'a pas intégré de démarche participative. Il a été conçu à l'intérieur de l'administration et a ensuite été soumis à consultation par les principaux groupes d'intérêt genevois. La société civile a donc pu être représentée lors de cette consultation et l'est actuellement dans les groupes de travail qui traitent les objectifs. La mise en œuvre de la stratégie est finalement l'œuvre d'un processus coutumier en Suisse contrairement à celle de Bristol qui a cherché à s'associer à la population comme nous le verrons par la suite.

Le contenu du programme d'actions n'est constitué que d'objectifs ponctuels ne permettant pas de parler de stratégie de dd. L'A21 est pour l'instant uniquement une sorte de projet-pilote que l'on teste sur quelques actions transversales particulières. Il n'a pas acquis suffisamment de légitimité pour qu'il devienne le cadre global de la gestion publique cantonale.

⁴⁵ Annexe 7

Administration publique (Que fait l'administration pour assurer le bon déroulement de l'A21 ?)

L'A21 est aussi une réforme de l'administration. Parmi les points suivants, nous cherchons à montrer comment le système administratif a intégré ce nouveau concept muni des instruments et principes énoncés à Rio.

1. Communiquer : informations transparentes, communications: site web, médias (tv, radio, presse quotidienne, etc.)

Brochures distribuées gratuitement

Le canton de Genève a publié des guides concernant :

- o les PME (le Guide pratique PME et dd)
- o les communes (Guide pratique de l'Agenda 21 communal)
- o les citoyens (Agenda 21 du Canton de Genève : de l'idée à l'action) et prochainement le Guide de la consommation durable

Site Internet

Le site Internet de l'A21 du canton de Genève (<http://www.geneve.ch/agenda21/>) permet aux internautes de s'informer sur la mise en place de la politique en matière de dd. L'interactivité est assez restreinte. Il existe certes le forum déjà cité (http://160.53.186.12/agenda21/documents/archives/forum/board_aff.asp?board=12), qui n'est pas mis en évidence sur la page d'accueil, qui est peu utilisé et qui surtout ne suscite pas de réponses des responsables politiques de l'A21.

Tous les documents ci-dessus sont accessibles sur le site Internet (<http://www.geneve.ch/agenda21/documents/publications.html#3>).

Manifestations publiques

Une journée du dd a été organisée à deux reprises, en juin 2002 et en juin 2003, pour informer et sensibiliser la collectivité sur le dd et l'A21 par des jeux, des spectacles, etc. Le bilan de la deuxième édition est très positif selon M. Epalle puisque plus de la moitié des visiteurs n'étaient pas présents l'année précédente. Pourtant, selon M. Epalle, ce type de manifestations attire souvent des personnes déjà sensibilisées au dd.

2. Se donner les moyens : moyens financiers, connaissances et ressources humaines pour les projets

Pour chaque action, un budget a été précisé ainsi que le département qui doit s'y consacrer. Les actions sont donc traitées par des spécialistes du domaine. Par exemple, l'action "le bruit et les jeunes" est sous la responsabilité de M. Mario Levental, chef du service cantonal contre le bruit et les rayonnements non-ionisants.

3. Intégrer des différents niveaux : " ping-pong structure ", intégration de la société civile

Une large consultation a été opérée auprès des groupes d'intérêt genevois de 1997 à 2000. 43 groupes ont répondu et leurs réponses sont disponibles sur le site Internet (<http://www.geneve.ch/agenda21/documents/archives/consultation/welcome.html>). Suite à

cette consultation menée par Equiterre, les 15 objectifs du programme d'actions que nous avons énumérés précédemment ont été choisis parmi les 21 actions proposées.

4. Consulter tous les citoyens (société civile, groupes d'intérêt, milieu économique et politique, associations, etc.)

Les groupes d'intérêt ont reçu une invitation pour faire des critiques du programme A21. Les citoyens sont donc représentés par ces groupes. Directement ils n'ont pas été sollicités mais seulement informés par des brochures, dépliants et journée du dd.

5. Monitoring system - reporting system (deux fois par année)

Un système d'indicateurs du dd sera mis en place et les résultats devront être publiés annuellement par le service cantonal de la statistique. De plus, la particularité de la loi sur l'A21 permet tous les 4 ans de remettre à jour les objectifs et les moyens pour y parvenir. Le suivi est nettement moins soutenu qu'à Bristol, comme nous le verrons.

6. S'améliorer continuellement : système dynamique (ex. : ISO 14'000 management system, système de gestion environnemental pour l'administration)

La loi sur l'action publique en vue d'un dd, l'A21, doit être révisée avant la fin de chaque législature pour ne pas être abrogée. Cette clause innovante permet au Grand Conseil de remettre à jour les objectifs du dd en fonction des résultats tous les quatre ans. Elle permet ainsi une progression continue de la stratégie puisque la loi représente la stratégie cantonale de dd. Un rapport d'évaluation devant être publié au début de chaque législature permet aussi de contrôler les résultats et la mise en œuvre de la stratégie.

7. Motivation et enthousiasme

Deux objectifs sont soutenus avec plus d'enthousiasme par M. Epalle. Il s'agit de l'Ecosite et du SME. Un troisième, particulièrement novateur, suscitera certainement aussi beaucoup d'intérêt : l'A21 transfrontalier.

8. Accepter la venue d'autres Agendas 21 locaux (par exemple transfrontaliers)

Il est prévu d'adopter un A21 transfrontalier : "L'Etat favorise la mise en œuvre d'un Agenda 21 régional et transfrontalier, en accord avec les autorités compétentes" (Loi Agenda 21, Art 15 A), article adopté en juillet 2003.

Deux points sont à relever du côté administratif. La volonté de s'associer depuis de nombreuses années aux régions frontalières en cherchant à concilier formellement l'espace relationnel dans l'A21 transfrontalier. La lucidité de renouveler les objectifs régulièrement permet d'éviter que des actions soient oubliées. Il faut pourtant attirer l'attention sur le fait que dans de nombreux autres A21, notamment à Bristol, la remise à jour des objectifs se fait chaque année et non tous les quatre ans comme c'est le cas à Genève.

L'analyse de la mise en œuvre de l'A21 cantonal montre que les besoins des citoyens et notamment les plus précaires n'ont pas été pris en compte directement. Le processus se base dans un premier temps sur la gestion interne de l'administration en développant le SME. C'est pourquoi les nuisances comme le bruit n'ont pas encore leur place, selon M. Epalle, dans ce type d'A21. Le canton de Genève a plutôt cherché à donner l'exemple en disposant, à l'intérieur de l'administration, une gestion environnementale modèle mais a pour l'instant complètement négligé tout l'aspect "qualité de vie" des habitants. Seules quelques actions ponctuelles et mineures permettent de montrer que l'A21 cantonal est pluridimensionnel, bien que dans la réalité il ne soit qu'administratif.

L'A21 cantonal a été intégré finalement dans une réforme de l'administration en cours depuis de nombreuses années et a permis d'introduire des priorités environnementales (papier recyclé par exemple) qui étaient sollicitées depuis longtemps par les groupes d'intérêt écologistes. D'autre part, le choix délibéré d'ignorer dans la première phase la société civile accentue encore les lacunes de cet A21. Une des raisons invoquées est le fait que le canton n'ait pas l'autorité locale la plus proche du citoyen. C'est donc à la Ville de Genève de faire de la participation et d'intégrer le principe d'empowerment, deux principes qui ont été pris en compte et qui sont appliqués dans son deuxième objectif. Néanmoins le déficit en communication du canton vers la société civile implique une ignorance du dd de la part de la population genevoise et une absence de crédibilité publique qui se ressentira certainement pour l'avenir de l'A21 cantonal.

a) La politique contre le bruit dans le canton de Genève

L'analyse de la mise en œuvre de l'A21 à Genève nous a permis de comprendre que le programme d'actions est avant tout destiné à l'administration et aux communes. Les besoins des citoyens ne sont pas pris en charge directement. Le bruit, nuisance dont se plaint de plus en plus souvent la population (augmentation des plaintes : environ 200 par année en 1990, plus de 500 en 2003) et qui dépasse largement les valeurs limites admises par la loi, est négligé dans l'A21 pour deux raisons principales. La première provient de l'objectif actuel de l'A21 cantonal à savoir exemplifier l'administration en développant un SME. La deuxième raison est l'importante disposition existante en matière législative qui doit être appliquée par des services déjà existants. Le bruit dans l'A21 pourrait pourtant y trouver sa place dans toutes les mesures à la source de lutte contre le bruit. En effet, le but du dd est de préconiser des actions à long terme et non d'agir sur les causes directes. Une politique durable consisterait par exemple à limiter l'accès des poids lourds en ville et non de simplement poser des murs anti-bruits sur les voies fréquentées par ces poids lourds. La durabilité va plus loin, elle vise aussi à changer les comportements des individus en les sensibilisant sur les dangers potentiels du bruit et en les encourageant à adopter une mobilité douce, par exemple.

Nous allons maintenant nous concentrer sur les deux politiques publiques qui traitent prioritairement du bruit dans le canton de Genève. Premièrement l'aménagement du territoire doit agir à la source en prévoyant par exemple les fortes nuisances sonores en dehors des espaces densément habités, et deuxièmement le service cantonal de protection contre le bruit intervient sur plusieurs fronts pour diminuer les nuisances sonores déjà existantes.

v. Le plan directeur cantonal et les zones de bruit

En mars 2003, le CF a adopté le plan directeur genevois qui sera mis en place dans les 10-15 ans prochains. Il comprend une partie appelée *Concept de l'aménagement cantonal* (DAEL, 2003) qui inclut la lutte contre le bruit. En principe la loi d'application de la LPE devrait traiter du bruit, mais, étant encore en préparation, l'aménagement cantonal s'en charge temporairement.

Les mesures concernent les sources suivantes :

- o La route : l'application du plan des mesures d'assainissement du bruit routier
- o L'aéroport : l'adaptation des plans d'affectation du sol

vi. La lutte contre le bruit par le service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements sonores

Le meilleur instrument est le SME qui permet d'agir en amont dans toutes les politiques administratives et les entreprises. Par exemple, l'aéroport de Genève achète des voitures qui respectent des critères afin de limiter une certaine pollution.

Trois types de mesures permettent de diminuer les nuisances sonores : intervenir en assainissant, par exemple en posant des doubles vitrages, intervenir sur la voie de propagation en construisant un mur anti-bruit ou finalement agir à la source en adoptant un revêtement de sol différent, en modifiant la circulation routière pour la rendre plus fluide grâce à des giratoires, en changeant les comportements – projet Ecodrive par exemple- utilisation de pneus limitant le bruit, etc.

vii. L'intégration du bruit dans l'A21

La politique de lutte contre le bruit à Genève découle de la LPE et directement de l'OPB. Comme l'ordonnance recommande de prendre les mesures à la source, divers politiques sectorielles sont concernées comme les transports ou l'aménagement du territoire.

L'intégration du bruit dans l'A21 cantonal ou communal (Ville de Genève) est presque inexistante puisque le plan directeur cantonal et les mesures prises dans le cadre de l'application de l'OPB pour le trafic routier permettent de lutter de manière durable contre les nuisances sonores.

Dans les actions sectorielles, le bruit est intégré dans le groupe de travail "Villes-santé" dans le canton de Genève. Une seule action "le bruit et les jeunes" vise à sensibiliser les jeunes au danger médical provoqué par l'écoute de la musique trop forte.

Comme nous l'avons mentionné, l'A21 de la Ville de Genève n'a pas encore de programme d'actions. Néanmoins, dans les actions que mène la politique communale, il en existe visant à diminuer le bruit, et chacune s'inscrit dans le domaine de la mobilité. Elles sont les suivantes :

- o Zones à 30 km/h : Elles répondent au désir du CF d'instaurer dans les quartiers d'habitation une vitesse modérée pour les véhicules afin de garantir plus de sécurité et moins de bruit.
- o Le bouquet de transports : Il s'agit d'une politique incitative mise en place par le Conseil administratif pour que les employés de l'administration soient orientés vers une mobilité plus douce (vélo, marche à pied, transports publics).
- o Plan piéton de la Ville de Genève : Depuis quelques années, la Ville a souhaité informer les piétons que l'on peut se balader à Genève en empruntant des itinéraires agréables et intéressants. Le Plan piéton est destiné à revaloriser l'importance de la marche à pied en Ville.
- o La journée sans voitures : Elle a comme objectif de faire réfléchir toute la société sur les moyens alternatifs de se déplacer en ville.

Ces actions ne sont pas contraignantes et visent à encourager une réflexion sur les modes de transport et sur le changement de comportements, en commençant prioritairement par les fonctionnaires qui doivent montrer l'exemple aux autres actifs. La politique contre le bruit étant de la compétence directe du canton, la Ville cherche à s'investir à la source, à savoir en modifiant les comportements en matière de mobilité.

L'A21 du canton et de la Ville ne se mêlent pas directement des politiques contre le bruit. Seule lors d'une campagne d'information au niveau des jeunes, une action a été effectuée sur le plan cantonal.

Bien que le service cantonal contre le bruit tente de lutter au maximum à la source, les nuisances sonores représentent toujours un problème des plus importants entravant une qualité de vie urbaine souhaitable par ses habitants.

L'A21 cantonal genevois ne s'intéresse pas à la problématique du bruit car elle est déjà traitée sectoriellement. Or justement, une politique de dd vise à coordonner les politiques sectorielles afin qu'elles puissent toutes tendre vers un objectif commun. Actuellement, la politique des

transports à Genève n'est pas liée suffisamment aux autres politiques sectorielles pour pouvoir répondre à des objectifs durables.

La politique contre le bruit est-elle durable à Genève ?

La politique contre le bruit est traitée avec un effort de coordination par le service cantonal contre le bruit. Dans la Ville et le canton de Genève, nous sommes donc bien en direction vers une logique intégrée qui demanderait encore un lien transversal plus formel. Par contre, si la région est prise en compte, nous sommes confrontés à des problèmes à moyen terme. En effet, la mobilité ne cessant d'augmenter entre les régions frontalières, Genève ne régule pas durablement cette augmentation, comme nous l'avons décrit dans l'exemple du Pays de Gex, et en subit notamment la pollution sonore.

L'exemple du traitement du bruit nous a permis de constater que l'A21 du canton de Genève ne cible pas pour le moment les besoins des citoyens directement mais s'attache plus à améliorer la gestion des administrations publiques en suivant les principes du dd. Toutes les directives inscrites dans le chapitre des Agendas 21 locaux dans le document de Rio ne sont donc pas suivies, notamment en ce qui concerne l'importance du principe d'empowerment qui a été négligé.

3. Le cas de Bristol

i. Présentation de la ville

Située dans le *county* de Avon, Bristol est la capitale de la région du "South West". Cette ville a toujours été un port important et s'est développée grâce à son industrie (aviation après la 2^{ème} Guerre Mondiale, automobile avec Rolls Royce, etc.). Actuellement, elle est surtout un grand centre d'affaires. Comparable à la Ville de Genève en terme de population, elle compte 380'000 habitants, représentant 39% du *county* d'Avon⁴⁶. En densité, elle est la deuxième ville de la région du South West, avec 34.7 habitants par hectare⁴⁷. Concernant les transports, elle est la ville de Grande-Bretagne où il y a le plus de véhicules qui circulent par jour, créant ainsi des nuisances importantes pour la qualité de vie. Environ 500'000 véhicules roulent dans le centre pendant un jour de semaine⁴⁸. La ville dispose aussi d'un aéroport international où transite environ 1'700'000 passagers par année⁴⁹, mais il est situé en dehors de la ville contrairement à Genève. Le bruit est mesuré à Felton (localité se situant à 2.1 km de l'aéroport) et est comparable à celui perçu à Satigny (commune située à la même distance de l'aéroport de Genève que Felton par rapport celui de Bristol). Il (Leq⁵⁰) est estimé à environ 60 dB pour les deux sites mesurés (63.1 dB 6h-22h et 55.3dB 22h-6h, juillet 2003, Satigny⁵¹ et 60.8 dB, juillet 2003, Felton⁵²). La nuisance sonore la plus importante pour les habitants de Bristol est donc le trafic routier. Nous nous concentrerons donc sur la politique des transports pour savoir si le bruit a été traité en amont et s'il fait partie de l'A21.



⁴⁶ ONS 2001 Mid-year estimates, <http://www.bristol-city.gov.uk/Fuguri/frame.html?E+EMM01100+BG+F+EMM00103>

⁴⁷ UK online, national statistics, Census 2001

⁴⁸ Bristol City Council, 2002, Transports.

⁴⁹ Aéroport international de Bristol, statistics, <http://www.bristolairport.co.uk/>

⁵⁰ Leq (dBA): moyenne énergétique des niveaux sonores, tous bruits confondus (trafic aérien, routier, ferroviaire, phénomènes météorologiques et bruit de fond)

⁵¹ Aéroport international de Genève, 2003, lutte contre le bruit

⁵² Aéroport international de Bristol, statistics, <http://www.bristolairport.co.uk/>



ii. Le bruit à Bristol

A Bristol, le problème du bruit est suivi de près par le *Council* depuis quelques années. La qualité de vie est mesurée par une batterie d'indicateurs, et concernant le bruit, il y en a deux qui sont suivis depuis 1997 :

1. le nombre de plaintes contre le bruit adressées aux autorités locales
2. le pourcentage de personnes souffrant du bruit qui estiment que cette nuisance est due au trafic routier.

En 1997-1998, le nombre de plaintes contre le bruit était de 3660⁵³, représentant environ 1% de la population (chiffre identique au canton de Genève). En 2001-2002, la situation est presque inchangée (3762 en 2002). Selon une enquête du gouvernement local⁵⁴, les personnes qui souffrent du bruit l'attribuent le plus souvent au trafic (environ 45% des personnes interrogées) alors que les plaintes déposées sont de loin le plus souvent contre les espaces domestiques (44% contre à peine 1% pour le bruit dû aux transports).

En conclusion, depuis 1997, la perception des nuisances sonores à Bristol n'a pas changé et est attribuée largement aux transports routiers. Nous remarquons ici que les indicateurs du nombre de plaintes et des motifs de plaintes sont très subjectifs et ne permettent pas de comprendre objectivement les problèmes des nuisances sonores à Bristol. En effet, si l'on se réfère aux motifs déposés lors de plaintes, le trafic est négligeable. Pourtant lorsqu'on approfondit les études, on remarque que les individus se plaignent moins de la route car il s'agit d'un bruit contre lequel l'individu se sent impuissant, contrairement, par exemple, à un voisin trop bruyant. Les problèmes de voisinage ou des établissements publics trop bruyants sont donc plus facilement l'objet de plaintes, contrairement à des types d'aménagement du territoire comme par exemple un axe routier très fréquenté.

⁵³ Bristol City Council, 2001

⁵⁴ Bristol City Council, 2003a

iii. La mise en place de l'A21 par une municipalité en matière d'environnement

Comme pour Genève, nous allons étudier la mise en œuvre de l'A21 à Bristol pour saisir quels ont été les objectifs prioritaires, quel public a été visé, comment l'administration a géré le nouveau concept de dd.

Le Conseil de la Ville de Bristol a mis en place un programme d'A21 qui lie de nombreux niveaux administratifs. Nous commençons par un court exposé sur la structure institutionnelle de la ville pour saisir quels sont les acteurs politiques à l'origine de l'A21.

La structure institutionnelle du Royaume-Uni⁵⁵

Les différentes institutions politiques du Royaume-Uni sont complexes et fluctuantes. Nous en exposons ici brièvement la structure afin de mieux percevoir dans quel cadre politico-administratif se situe Bristol City et son *Council*, auteur de l'A21 que nous étudions.

1^{er} niveau : les 9 régions

Les régions délimitent l'Angleterre en 9 parties. Les *Government Office Region (GOR)* sont représentés dans le gouvernement national. Chaque région contient un certain nombre d'autorités locales.

La délimitation du territoire en régions a été faite pour améliorer le travail de proximité avec les autorités locales et le partenariat entre elles, et garantir une meilleure qualité de vie dans la région.

La Ville de Bristol se trouve dans la région du South West. Cette région a aussi développé une stratégie de dd et a incité les autorités locales à se munir d'un A21 qui améliore aussi la prospérité régionale.

2^{ème} niveau: Les autorités locales

Les *Local Authorities (LA)* désignent tous les niveaux de gouvernement locaux au Royaume-Uni. Il existe différents type d'autorités locales : *English counties, non-metropolitan districts, metropolitan districts, unitary authorities and London boroughs; Welsh unitary authorities; Scottish council areas; and Northern Irish district council areas.*

La Ville de Bristol n'est pas la plus petite autorité locale mais est un *unitary authority* formé d'un certain nombre de *Wards*.

Le Council de Bristol

Le *Council* de la Ville de Bristol dispose d'une constitution et est composé de 70 conseillers dont un tiers est élu chaque année. Les conseillers sont répartis proportionnellement selon la population des *Wards* (plus petite unité administrative électorale au Royaume-Uni). Depuis

⁵⁵ Toutes les définitions proviennent de: Geographical Glossary, National Statistics, <http://www.statistics.gov.uk/geography/glossary/g.asp>

2001, la Ville de Bristol a adopté un *Full Council* (la réunion de tous les conseillers de la Ville de Bristol) et un *Cabinet* en appliquant le *Local Government Act 2000*.

Chaque année le *Full Council* approuve ou rejette le budget et le calendrier politique préparés par l'exécutif (le *cabinet*). Le Conseil au complet (*Full Council*) est aussi chargé d'élire les membres de l'exécutif ainsi que *the Lord Mayor*, le chef du *Council*, et les membres de l'exécutif.

Le *Cabinet* est l'exécutif formé de 7 conseillers nommés par le *Council* et le *the Lord Mayor*. Les membres de l'exécutif sont des conseillers qui ont des responsabilités spécifiques dans un champs d'activité du *Council*. Il existe 7 départements :

- o Central Support Services
- o Education and Lifelong Learning
- o Environment, Transport & Leisure
- o Neighbourhood and Housing Services
- o Social Services & Health
- o Sustainable Development & Social Justice
- o External Affairs and Partnerships

L'A21 s'insère dans le département de "Environment, Transport & Leisure". De ce fait, la lutte contre le bruit est liée intrinsèquement aux transports puisque c'est le même département qui met en place le plan de transports local. De plus, comme à Genève, ce sont les nuisances sonores provenant du trafic routier qui dérangent le plus la population résidente selon les indicateurs de qualité de vie (Bristol City Council, 2003a).

3ème niveau: les Wards

Electoral Ward / Electoral Division

Les *Electoral Ward / Electoral Division* sont la base de la géographie administrative du Royaume-Uni. Dans le *Council* de Bristol, les conseillers sont élus dans chaque *Wards* et ont donc comme devoir de représenter aussi l'intérêt du *Ward* auquel ils appartiennent et d'assurer le dd de cette unité. Le *Ward* est donc la portion administrative du territoire la plus proche du citoyen et est représenté à l'échelon supérieur. Nous ne nous rapporterons pas à cette unité dans notre travail mais essentiellement au deuxième niveau, à savoir l'autorité locale.

Le *Council* a donc mis en place depuis 1995 un A21 dont nous résumons ici l'historique de son élaboration.

i. L'historique de l'A21

| Dates | Principe concerné du dd | Faits |
|-------------------|--------------------------------|---|
| 11.1995 | Participation | Groupes cibles formés pour débiter le processus |
| 12.1996 | Soutien national au local | Stratégie provisoire " Agenda 21 in Bristol " a été produite par le gouvernement national. |
| 06.1997 | Information | Le processus d'A21 se poursuit en intégrant des events, ateliers, publiant des dépliants, etc. |
| 03.1999 | Consultation | <i>State of City Conference</i> avec les stakeholders privés et publics |
| 06.1999 | Information | Prospectus sur l'A21 diffusé auprès du grand public |
| A partir de 1999 | Participation, consultation | Réseaux par sujet avec accès et participation possible pour tous les intéressés |
| 09.1999 | Participation | Workshop par thème |
| 10.1999 | Consultation | <i>The State of the City Celebration</i> : possibilité d'exprimer les vœux sur le dd |
| 10.1999 | Consultation | Questionnaire à remplir par les organisations participatives du processus d'A21 |
| A partir de 2000 | Information | " The Strategy Document " est online sur le site officiel de la Ville de Bristol. |
| 11.1999 – 03.2000 | Intégration de la consultation | Les groupes de travail modifient la stratégie en fonction des résultats de la consultation |
| 05.2000 | Intégration | " Signing up process ": un event encourage la société civile à s'engager concrètement pour le dd |
| 15.12.2000 | Légitimation du politique | Programme d'actions effectué par les groupes de travail devant être approuvé par le gouvernement |
| 01.2001 | | " Action Plan " 2001-2004 adopté par le <i>City Council</i> |
| 04.2002 | Evaluation | Rapport annuel de l'année 2001 |
| 01.2003 | Evaluation | Rapport annuel de la 1ère année du plan d'action: "LA21 full annual review 2002" (selon plan 2001-2002) |

b. Programme de l'A21

La politique en matière de dd comporte deux volets : une stratégie élaborée par des groupes de travail et un plan d'action découlant de la stratégie.

Le plan d'action :

12 actions découlent de la stratégie précédemment formulée définitivement par les groupes de travail. Chaque thème fait l'objet dans la stratégie d'un état des lieux, de défis à relever et des actions préalablement menées dans ce sens. Le plan d'action décrit les démarches qui visent à améliorer la durabilité de Bristol et qui sont à la charge du Conseil de la Ville ou d'autres organismes.

- o La biodiversité
- o L'énergie et l'eau
- o La santé et le bien-être
- o L'agriculture et le développement
- o L'économie sociale
- o Les transports
- o La sécurité de la communauté
- o La protection environnementale
- o Le logement et l'habitat
- o Les loisirs, la culture et le tourisme
- o L'économie durable
- o La gestion des déchets

Trois thèmes supplémentaires ont été ajoutés ou vont l'être prochainement, il s'agit de : ((Bristol City Council, 2002, p.8)

- o L'éducation
- o Le développement international
- o La nourriture

Le plan d'action a été formé par les thèmes issus de Rio. Contrairement au canton de Genève, le processus de l'A21 et les outils de mise en œuvre et de vérification ne font pas partie du plan d'action mais sont intégrés déjà en amont dans la stratégie.

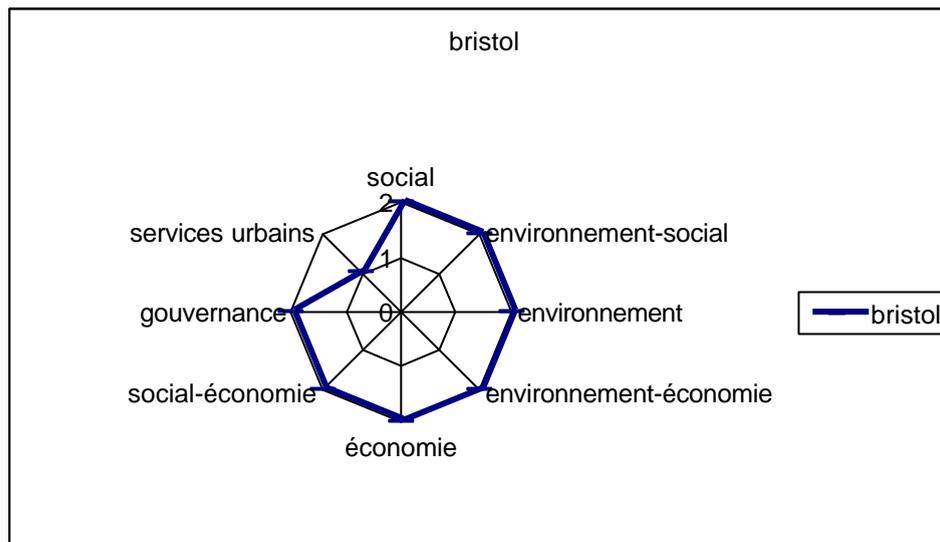
Critères permettant la mise en place d'un A21

Programme de l'A21

1. Intégrer le dd de manière trans versale : programme d'actions holistique

Le programme d'actions s'insère dans presque tous les secteurs et donne une vision globale de dd à la politique du *Council*. Contrairement au canton de Genève, les actions sont intégrées dans chaque département et permettent de réaliser des objectifs importants pour la Ville.

Schéma selon le modèle de BRODHAG⁵⁶



Légende des axes: 0=aucune action prévue, 1=action ponctuelle, 2=action fractionnée, 3=action intégrée.

Ce schéma permet de constater que presque toutes les dimensions sont représentées. Il a été construit qualitativement⁵⁷. Pour chaque axe, l'action la plus globale a été prise en compte. Cela signifie que toutes les dimensions hormis les services urbains, sont traitées au niveau intermédiaire, entre l'approche ponctuelle et intégrée. Il est intéressant de remarquer que Genève a privilégié une réforme interne à l'administration en adoptant le SME alors que Bristol s'est plutôt dirigé vers des actions externes à l'administration en se tournant beaucoup plus vers l'économie.

2. Informer la population : prise de conscience et apprentissage dans tous les domaines (A21 à l'école)

Tout au long de la création de la stratégie de l'A21, le grand public a été consulté à plusieurs reprises par le biais d'une fête, mais aussi en recevant des prospectus. De plus des workshops et des réseaux ont été créés afin que chacun puisse se tenir informé de l'avancement des sujets ou puisse participer en donnant son opinion.⁵⁸

Par contre au niveau de l'éducation du dd, cet objectif a été intégré dans le deuxième plan (2003) d'actions et n'a pas été retenu, contrairement à Genève, comme la base du processus. Dans le rapport annuel publié en 2002 ((Bristol City Council, 2002, p.8), le service "Education for Sustainable Development" est chargé de mettre en place une stratégie à l'aide du groupe de travail d'une composition pluraliste – ONG, éducation supérieure, écoles et *City Council*.

3. Evaluer : une batterie d'indicateurs indiquant l'atteinte de buts

La Ville de Bristol s'est munie d'indicateurs de qualité depuis 1995 et a cherché à concilier deux approches pour sélectionner les indicateurs les plus pertinents : "top down" et "bottom up". La mise en place d'un Agenda 21 n'a fait que compléter la série déjà existante. Pour

⁵⁶ cf., chapitre 3 "Agenda 21" p.22-23

⁵⁷ Annexe 9

⁵⁸ Voir ci-dessus "historique de l'Agenda 21"

apprécier la qualité de vie à Bristol, cinq classes d'indicateurs ont été sélectionnées ainsi que 14 sujets dont la protection de l'environnement comprenant les nuisances sonores. La démarche innovante de Bristol en terme de production d'indicateurs lui a permis, avant d'adopter un programme d'Agenda 21, d'être déjà à jour sur l'évaluation, contrairement à beaucoup de localités qui ont découvert le benchmarking suite à une demande des organisations internationales de faire des comparaisons urbaines. La qualité de vie à Bristol peut être évaluée grâce à cinq niveaux d'indicateurs (McMahon, 2002) :

1. Les indicateurs européens :
10 indicateurs instaurés en 1999/2000 pour le dd local mesurés quantitativement par la Ville et qualitativement par une enquête portant sur la qualité de vie des quartiers.
2. Les indicateurs nationaux et régionaux :
Le gouvernement britannique a mis en place une batterie d'indicateurs en 1998 afin d'évaluer le dd en UK.
3. Les indicateurs des " stakeholder " :
Lors d'une conférence en mars 1999 organisée conjointement par le Conseil de la Ville de Bristol et le " Western Partnership for Sustainable Development ", les acteurs clés de la ville ont pu discuter pour choisir des indicateurs de dd inscrits dans des sujets de l'Agenda 21. L'approche " bottom-up " a été utilisée : une consultation de la population et des parties prenantes a été organisée, puis, dans un deuxième temps, les parties prenantes, les ONG et la communauté ont revu les indicateurs choisis et les ont mesurés.
4. Les indicateurs des " city wards " et des " city wide " :
Premiers indicateurs introduits en 1995, ils sont 60 et sont publiés chaque année et peuvent être consultés pendant 2 mois par la population. 70% sont produits par la Ville et les 30% restant par la santé, l'université locale, la police, les organisations privées et les associations non lucratives.
5. Les indicateurs des communautés / associations urbaines :
Ces indicateurs sont les plus récents, ils ont été mesurés pour la première fois en 2001/2002 et font partie d'un projet européen sur 2 ans appelé " Making News for Monitoring Progress ". En partenariat avec un journal local, les indicateurs sont mesurés et publiés par ce média. Ce projet veut démontrer que la mise en valeur de certains individus et de leur association dans la presse locale permet d'améliorer la qualité de vie dans les quartiers. Des associations locales utilisent leurs propres indicateurs pour évaluer leur activité et la promouvoir. Par exemple, le " BEST Community share club " utilise comme indicateur la mise en place d'un service public pour se déplacer facilement tout en utilisant le moins de voitures sur la route.

4. Réformer : innovation et créativité (par rapport aux autres politiques publiques)

Le programme " Facilitator Training and Network "

Un programme de formation a été conçu pour faciliter l'apprentissage du consensus, de la participation, de la consultation et du dialogue entre l'administration de la Ville, le secteur public et les entreprises. En effet, l'A21 nécessite la mise en place de nouveaux principes et instruments qui ne vont pas forcément de soi pour de nombreuses organisations. Ce programme a été reconduit en mai 2002 (Bristol City Council, 2002, p.7).

5. Se rapprocher du citoyen: analyse des problèmes concernant les citoyens et / ou présents dans l'opinion publique

En septembre 2002, d'après le plan 2002-2003, des séminaires ont été organisés au cours du processus de participation pour intégrer le dd auprès des communautés les plus pauvres ainsi que pour partager les expériences nord-sud (Bristol City Council, 2002, p.11).

6. Prévoir : vision à long terme (au moins pour la prochaine génération, en 2020), buts à courts et à longs termes

Des visions à long terme sont décrites pour chaque thème de la stratégie permettant de s'imaginer quels sont les objectifs finaux. Par exemple, pour le thème des transports, il s'agit de "A model for sustainable transport established in Bristol leading to improved access to the city, a cleaner, safer environment and increased prosperity" (Bristol City Council, 2002, Summary of Visions)

7. Expliquer: définitions de termes claires et compréhensibles (qu'est ce qu'un Agenda 21, que signifie le dd, etc.)

Le dd est évoqué de manière à toucher la population de façon à ce qu'elle se sente vraiment concernée, qu'elle sache qu'elle peut agir dans ce sens. Le but du dd est d'améliorer la qualité de vie pour tous, objectif qui n'est pas mentionné à Genève. Le texte qui explique le dd part de la vie à Bristol, de ses habitants, pour ensuite s'élargir vers le global en décrivant les relations durables que peut entretenir une ville occidentale avec le monde entier (contribuer à la baisse de la pollution mondiale dans le cadre de l'effet de serre par exemple).

Concernant l'Agenda 21, à nouveau il s'agit d'une explication qui se fonde sur la communauté à Bristol et sur l'amélioration de la qualité de vie commune. "It's local because it is about local people working together to improve the quality of life for all. Everyone has a role to play wheser at home, at work, at school or at leisure." (Bristol City, Introduction). De plus les trois dimensions du dd sont relevées contrairement à Genève.

Bristol a vraiment cherché à associer tous les membres de la société civile pour élaborer la stratégie de l'A21. Pour bien communiquer la progression, les indicateurs sont très complets et publiés annuellement. Dès le début, le citoyen a fait partie du processus et a été mis au courant de son A21, et non uniquement de celui la Ville. Le but premier était bien spécifié : améliorer la qualité de vie de la population de Bristol, et non comme à Genève, réformer une administration selon un SME.

Administration publique (que fait l'administration pour assurer le bon déroulement de l'A21 ?)

1. Communiquer: informations transparentes, communications: site web

Site web

Le site web présente les principaux documents politiques du *Council* concernant la stratégie, le plan d'action, tous les rapports d'évaluation, etc. Sur les autres pages du site officiel de la Ville de Bristol, la population peut aussi trouver tous les résultats des

indicateurs remis à jour très régulièrement. La transparence du processus est donc à relever.

Newsletters

Quatre newsletters ont été écrites et diffusées pour expliquer à la population l'avancement de l'A21 à Bristol.

(<http://www.bristol-city.gov.uk/Fuguri/frame.html?P+PSD01705+BG+F+BMM00103+DET00104+PSD00106>)

Manifestations publiques

Une fête a été organisée (*The State of the City Celebration*) pour recueillir les avis de la population sur l'A21 et l'informer du processus en cours.

Centre d'information

Le CREATE - *The Bristol's Unique Environment Center* - est un bâtiment qui regroupe les services qui travaillent sur le dd, mais qui organise aussi des événements pour expliquer l'A21 à la population et qui dispose d'expositions sur le dd.

2. Se donner les moyens : moyens financiers, connaissances et ressources humaines pour les projets

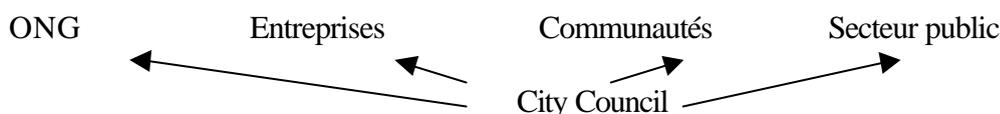
Dans le rapport annuel de 2001 (Bristol City Council, 2002, p.13), une évaluation du risque est mentionnée et concerne entre autres les ressources financières dépendant de partenaires externes : "Funding for some aspects of partner working runs out in 2003 and new money will need to be found to continue with the same effectiveness". Le budget 2000-2003 avait été alloué mais celui pour le plan 2004 doit encore être trouvé. La pérennité du programme d'actions est donc très dépendante des budgets, et, contrairement au canton de Genève qui intègre chaque action dans les services et départements qui les gèrent, l'A21 de Bristol paraît plus instable financièrement.

En 2000-2001, trois secteurs ont reçu des subventions pour mettre en œuvre leurs projets : la biodiversité, la santé et le bien-être, et les déchets. En 2001-2002, quatre autres en sont bénéficiaires : à nouveau la biodiversité, l'énergie, l'aménagement du territoire et business soutenable (Bristol City Council, 2002c).

3. Intégrer différents niveaux : " ping-pong structure ", intégration de la société civile

Tout au long de la mise en place de la stratégie, la société civile, les parties prenantes, les milieux économiques, les ONG, etc. ont eu l'occasion soit d'être informés, soit d'être consultés lors d'occasions particulières.

Les quatre groupes ci-dessous ont été consultés et le *City Council* a coordonné le processus d'élaboration du plan d'action.



Suite à des consultations, trois thèmes ont été ajoutés au plan d'action, démontrant que l'avis des groupes de travail ont eu leur poids auprès du *Council*.

4. Consulter tous les citoyens (société civile, groupes d'intérêt, milieu économique et politique, associations, etc.)

Lors de la conception de la stratégie d'A21, les autorités ont consulté le grand public, les stakeholders, ainsi que le service public à plusieurs reprises et sous des formes différentes, permettant d'exprimer de maintes manières une contribution.

En mars 1999, plus de 100 parties prenantes ont été invitées à participer à une conférence qui marquait le début du processus de la mise en place d'une stratégie de dd. Elles représentaient le service public avec la police, les autorités sanitaires, le Conseil de la Ville, les collèges et universités, et le privé avec les ONG et les entreprises. Lors de cette réunion, des groupes pour chaque sujet de l'Agenda 21 de Rio ont été formés en prenant soin que les participants s'investissent suffisamment en temps et en ressources. Chaque groupe a travaillé sur le choix des indicateurs pour mesurer les progrès, ainsi que sur l'élargissement des objectifs. De plus, des discussions ont aussi évoqué les moyens possibles pour capter l'intérêt et inciter à la participation les habitants de Bristol.

En juin 1999, une brochure a été éditée afin de sensibiliser le grand public au processus en cours et pour l'inviter à participer aux différents groupes. De plus, chaque groupe publie aussi régulièrement ses avancées et toute personne intéressée peut rejoindre un réseau et participer aux discussions, recevoir des newsletters et des invitations pour les réunions.

En septembre 1999, des ateliers ont été organisés pour étudier les propositions de chaque groupe mais aussi pour ouvrir au maximum les discussions aux grand public intéressé. Tout au long du processus, la démarche consultative est relevée comme primordiale pour la réussite du processus: "It was recognized that good consultation and involvement is a difficult goal to achieve, and one which needs to be continually aimed for if the work is to be meaningful."

Une fête (*The State of the City Celebration*) a permis également de recueillir les souhaits des citoyens de Bristol concernant une perspective durable de la ville ou en d'autres termes la façon d'améliorer la qualité de vie pour tous.

En octobre 1999, les organisations participatives du processus ont pu commenter les objectifs stratégiques et les indicateurs sélectionnés par les groupes thématiques grâce à un questionnaire. Suite aux résultats du questionnaire et des vœux exprimés durant la fête, les groupes ont revu leurs objectifs et indicateurs. Finalement, un document a été publié pour présenter tous les sujets.

La stratégie de Bristol est réellement un "partnership document", contrairement à celle du canton de Genève qui est à la base un texte de loi issu de l'administration avec une consultation organisée *a posteriori*.

5. Monitoring system - reporting system (deux fois par année)

Le suivi de la stratégie et du plan d'action de l'A21 est fait annuellement et le rapport est publié sur le site officiel de la Ville de Bristol. De plus, tous les six mois, un suivi intermédiaire est effectué afin de s'assurer que les groupes de travail se concentrent bien sur leurs actions et de les encourager à faire preuve d'innovation.

En 2002, le rapport annuel de 2001 traite des résultats du plan d'action ainsi que des indicateurs. Il est accompagné d'une remise à jour du plan d'action et des indicateurs qui a été faite en tenant compte des recommandations issues d'une consultation des organisations partenaires.

6. S'améliorer continuellement : système dynamique (ex.: ISO 14'000 management system, système de gestion environnementale pour l'administration)

De 2000 à 2003, le plan d'action a été revu afin d'intégrer d'autres thèmes comme l'éducation, le programme de formation et le travail.

7. Motivation et enthousiasme

Les textes présentant l'A21 sont très enthousiastes et présentent vraiment l'A21 comme une manière d'intégrer la population à une démarche participative pour améliorer la qualité de vie. Néanmoins, n'ayant pas pu m'entretenir avec des responsables politiques, il est difficile de juger de ce point à partir des textes, rapports et sites Internet.

8. Accepter la venue d'autres Agendas 21 locaux (par exemple transfrontaliers)

Le gouvernement demande aux autorités locales de baser leur stratégie d'A21 sur la stratégie communautaire ("Community Strategy"). Dans la région du sud-ouest, une directive demande que chaque stratégie communautaire puisse participer au dd de cette région. De plus, un protocole d'actions sur le dd est publié en janvier 2003 pour présenter le champs large du dd (Bristol City Council, 2002, p.9).

Bristol est encouragé aussi à contribuer avec sa région, et non pas seulement avec la Ville.

Le point faible de l'A21 de Bristol est certainement l'absence de pérennité, puisque les actions sont dépendantes d'un budget pas forcément reconduit. Par contre, l'administration joue très bien son rôle si on se fie aux directives de Rio, puisqu'elle a développé de nombreux indicateurs, a intégré la société civile et informe régulièrement les citoyens du processus. Il faut aussi souligner la transparence des informations sur le site Internet. Tous les rapports sont en ligne et très régulièrement actualisés.

b) La politique contre le bruit à Bristol

A Bristol, contrairement à Genève, il n'existe pas de politique globale contre le bruit comparable à la LPE ou l'OPB. Les nuisances sonores sont certes réglementées par une législation, mais rares sont encore les mesures de prévention à la source. La directive de l'UE sur le bruit permettra aux autorités locales de se munir d'un cadastre du bruit, comme à Genève, et ainsi agir plus en amont, surtout au niveau de l'aménagement du territoire.

La situation étant donc totalement différente de celle de Genève, le bruit a sa place dans l'A21 de Bristol car un vide subsiste. C'est pourquoi diverses actions transversales importantes sont menées dans ce cadre. Nous les présentons ici.

Le bruit dans le programme d'action

Les transports

La question du bruit peut être intégrée dans plusieurs thèmes de manière indirecte ou directe. Comme à Genève, un des thèmes le plus fortement corrélé au bruit concerne les transports. Contrairement au canton de Genève qui n'a pas élaboré une action propre à la mobilité pour ne pas empiéter sur une politique sectorielle qui a déjà intégré le principe du dd, Bristol s'est doté de ce thème d'action en imaginant une vision d'avenir – un meilleur accès à la ville, un environnement plus propre, plus de sécurité et plus de prospérité – ainsi qu'un indicateur quantitatif : le nombre de véhicules qui entrent quotidiennement en ville.

Selon le "Transport Action Plan Progress Report 2001-2002" (Bristol City Council, 2002), les actions qui concernent le bruit sont les suivantes:

- o Un système de transports intégré a été développé en juin 2001 qui réduit à la fois la pollution et l'utilisation des ressources naturelles (actions présentées dans le "Local Action Plan"). Il est accompagné d'une campagne de sensibilisation pour la population.

Dans l' "annual Progress Report 2003" (Bristol City Council, 2003b), l'objectif de réduire les externalités des transports, comme la pollution et le bruit, n'a pas été clairement rempli. Le plan de transport local doit parvenir avant 2005 à plusieurs résultats :

1. réduire de 10% le nombre de déplacements inférieurs à 5 km effectués en voiture
2. réduire de 10% le trafic global dans le centre ville
3. réduire la croissance automobile de 15%

En 2003, seul le 2^{ème} point est sur la voie du succès. Ces mesures peuvent s'apparenter aux mesures que prend la Ville de Genève pour encourager la mobilité douce.

D'autres actions ont été menées et reconduites visant à modifier le type de mobilité, en intervenant en amont par l'éducation et l'information par la publicité, mais aussi en soutenant des associations de quartiers promouvant des plans de mobilité.

Selon l'"Environmental Protection Action Plan Progress Report 2001-2002" (Bristol City Council, 2002), les actions qui concernent le bruit sont les suivantes:

- o Réduire la pollution automobile en encourageant la marche à pied, l'utilisation du vélo, des transports publics et de carburant alternatif moins polluant.
- o Dessiner une carte du bruit de la ville en identifiant et en mettant en place les actions nécessaires pour réduire le bruit. La carte devrait être terminée pour 2003 et la mise en œuvre des actions pour 2014 (Responsable : Tim Clarke).

Lorsque cette carte de bruit sera établie, d'autres actions pourront être planifiées pour agir à la source et ainsi prévenir les nuisances sonores. Avant cette étape, la politique globale contre le bruit comparable à celle qui résulte de l'OPB et de la LPE à Genève est inopérable, bien que des actions ponctuelles ont été aussi mises en œuvre par le *Council* comme par exemple un nouveau choix de revêtement ("Masterpave") des routes en 1998.

La lutte contre le bruit est un point important dans l'A21 de Bristol, car, contrairement à Genève, cette ville dispose non seulement d'un programme d'actions holistique qui comprend un chapitre sur la mobilité, mais a surtout comme objectif premier l'amélioration de la qualité de vie urbaine. C'est pourquoi, bien qu'étant en retard par rapport à Genève, du fait du cadre législatif national, le *Council* de Bristol a développé plusieurs indicateurs portant sur le bruit pour suivre de près cette nuisance et s'est assuré plusieurs plans au niveau des transports pour encourager comme à Genève la mobilité douce.

Le bruit dans les indicateurs

L'amélioration de la qualité de vie est le premier objectif. Tous les indicateurs sont tournés principalement vers l'opinion de la population. La société civile a été intégrée dès le début du processus et continue à l'être en y étant associée à chaque action. Le bruit, objet de nombreuses plaintes au *Council*, est donc suivi attentivement. Nous pouvons ici relever un point intéressant : dans les résultats des indicateurs de qualité de vie en 1997-1998 (Bristol City Council, 2001), il est constaté que les plaintes contre le bruit augmentent depuis 1992 et un graphe montre dans chaque *Ward* le niveau moyen de dB pour le jour et la nuit. Dans le rapport de 2003, le niveau de dB n'est pas repris, seul l'indicateur mesurant le nombre de plaintes est observé chaque année. Cet abandon provient certainement du fait qu'il existe une forte corrélation entre les *Wards* qui ont un niveau de bruit plus élevé et le nombre de plaintes. Depuis, le nombre de plaintes a diminué durant la période 1997-2000, puis s'est stabilisé. Nous pouvons donc ici nous interroger sur la pertinence de cet indicateur très subjectif. Pour se rendre compte véritablement d'un progrès au niveau de la pollution sonore, il faudrait mesurer à nouveau le bruit la nuit et le jour, non pas en moyenne, mais en considérant le nombre de fois que des valeurs limites sont dépassées. Les résultats fournis par les indicateurs ne sont pas pertinents lorsque par exemple ils indiquent en 1998-1999 que la moyenne de la ville est de 46 dB (Bristol City Council, 2001). Cette moyenne ne nous permet pas de savoir si, dans certaines zones de la ville, les valeurs limites comparable à celle de l'OPB sont dépassées un certain nombre de fois. De plus, une forte corrélation existe aussi entre les *Wards* qui sont les plus touchés par l'exclusion sociale et économique et le nombre de plaintes contre le bruit. Nous avons ici une illustration parfaite du lien entre les trois dimensions du dd : la pollution affecte plus les zones d'habitation pauvres que les autres (Bristol City Council, 2003a). A nouveau, la lutte contre le bruit implique donc une politique transversale qui doit aussi inclure le social, l'économique et l'environnement, de sorte que pauvreté et pollution ne soient plus fatalement liés dans l'espace urbain, désir évoqué en 1972 à la Conférence des Nations Unies à Stockholm.

4. Tableaux comparatifs de conclusion

Deux tableaux comparatifs résument finalement notre travail. Le premier tableau rappelle les principales divergences du traitement du bruit par les A21 des deux villes, expliquées en partie par un cadre législatif et politique tout à fait différent. Le deuxième reprend tous les critères qui ont été utilisés pour comparer les deux A21. Il fait ressortir la prise en compte de la société civile à Bristol, notamment par le choix de ses indicateurs et l'objectif principal de Genève de se concentrer d'abord sur une administration publique durable.

Tableau comparatif entre le canton de Genève et la Ville de Bristol : Bruit

| | Genève (canton) | Bristol City |
|--|---|---|
| Cadastre du bruit | Oui depuis 1994 | En cours, A21 |
| Valeurs limites | Fixées par l'OPB | Directive sur le bruit de l'UE à intégrer dans la loi britannique |
| A21 | Bruit non intégré comme action globale, une seule action mineure d'information existe | Intégré dans le chapitre des transports |
| Indicateurs⁵⁹ | Fondé sur l'objectivité. En cours d'élaboration, indicateur provisoire : part de la population exposée à un bruit supérieur ou égal à 60 dB (A) durant la journée et 50 dB (A) durant la nuit, sur l'ensemble de la population. | Fondé sur la subjectivité : % de plaintes contre le bruit et % de personnes attribuant le bruit routier comme facteur principal |
| Résultats | 7% de la population dépassent les VA en 1998 | Pas de données |
| Nombre de plaintes | 1% de la population | 1% de la population |
| Législation des valeurs limites | OPB | Future application de la directive européenne |

⁵⁹ Remarque concernant les indicateurs : Bristol City ne pourrait pas actuellement disposer du même indicateur que le canton de Genève car la ville anglaise ne possède pas de cadastre du bruit.

Tableau comparatif de la mise en œuvre de l'A21

| | Canton de Genève | Ville de Genève | City of Bristol |
|-------------------------------|---|--|--|
| Information | Journées du dd, brochures, guide pour les PME et communes, site Internet | Journées du dd, brochure, site Internet | Newsletters, fête, site Internet, centre de l'environnement |
| Evaluation | 2 séries d'indicateurs en cours de validation | Elaboration prévue d'une série d'indicateurs | 5 types d'indicateurs |
| Transversalité | Comité interdépartemental | Délégation de l'A21 composée d'environ 40 membres de l'administration | le <i>Council</i> assure la communication entre les groupes de travail |
| Réforme | Loi non traditionnelle, comité transversal | Le système de gestion environnemental est destiné à donner l'exemple d'une administration suivant les principes du dd. | La stratégie est un " partnership document " |
| Proximité du citoyen | Inexistante, à venir avec le guide de la consommation | Le citoyen doit agir au quotidien. Intégration des habitants d'un quartier – St-Jean – dans un projet participatif relatif à la santé. | Intégration de la société civile lors de l'élaboration de la stratégie. |
| Prévision | Inexistante | Vision 2020 très générale. Le programme doit encore être constitué. | Vision à long terme traduit en objectifs très généraux |
| Explication dd, A21 | Vision systémique de l'action publique, double solidarité, principes particuliers au dd | définition du dd et A21 comme à Rio | local, empowerment, 3 dimensions |
| Elargissement régional | agenda 21 transfrontalier dans l'objectif 2003-2006 | Collaboration étroite avec le canton. | Elargissement vers la région South West |
| Communication | Par le net mais non participative | Par le net. Site plus interactif, actualisé prévu en novembre 2003. | Par le net mais non participative, newsletters |
| Moyens | Intégré dans les budgets existants, pas de majoration hormis les postes du service du dd | Budget de CHF 750'000.-. Projet de donner des budgets spécifiques à chaque service. | Budget à définir régulièrement, instable. |
| Intégration politique | Loi A21 approuvée par le Grand Conseil et mise en œuvre par Conseil d'Etat, bonne intégration | A21 de la Ville soutenu par le canton. | Le <i>Council</i> assure l'A21, soutenu par les niveaux régional et national |
| Consultation | Large consultation du document fini par tous les groupes d'intérêt du canton de Genève | Consultation de la société civile à venir lors de l'élaboration du Plan d'action. | Large consultation au cours du processus d'élaboration de la stratégie |
| Système de monitoring | Système d'indicateurs en cours d'élaboration | Système d'indicateurs prévu. | Rapports d'évaluation publiés chaque année, résultats annuels concernant les indicateurs de qualité de vie |
| Amélioration continue | Loi A21 avec calendrier à renouveler tous les 4 ans | Pas mentionnée. | Redéfinition des objectifs après les résultats des indicateurs |

D) CONCLUSION

Cette étude de cas a fait ressortir deux processus différents d'application d'A21. Le canton de Genève a choisi une orientation managériale, où l'administration joue un rôle primordial pour son amélioration gestionnaire. La Ville de Bristol a développé quant à elle un processus pluraliste centré sur la population et les entreprises qui sont largement parties prenantes, preuve en sont les groupes de travail composés de citoyens et le budget associé au secteur privé. D'autre part, le canton de Genève a choisi une forme de légitimité traditionnelle : la loi, afin que l'A21 soit légitimé par le politique. Par contre, Bristol a préféré une méthode de travail qui s'inscrit plus dans l'esprit de Rio à savoir un "partnership document", où la société civile a pu s'appropriier l'A21 en ayant la possibilité d'y participer activement. Au niveau des outils du dd, Bristol est en avance sur Genève, car elle dispose de plusieurs séries d'indicateurs, alors que Genève est encore en train de les finaliser. En revanche, Genève a fixé l'objectif, dès le premier programme d'action de son A21, de former les enseignants afin de transmettre le dd aux générations futures alors que Bristol n'a pas encore démarré ce point pourtant essentiel du document du Sommet de la Terre.

L'A21 est une gestion publique alternative associée à des principes-types qui ont été définis à Rio. L'amélioration continue est un point essentiel qui a été traduit de deux manières différentes par Genève et Bristol. L'une s'est munie d'une loi qui doit être renouvelée à chaque législature, ce qui n'assure pas forcément une amélioration effective des objectifs, l'autre a préféré se baser sur les résultats des indicateurs, notamment ceux de la qualité de vie, pour réorienter ses buts à atteindre. Les deux méthodes sont critiquables. A Genève, l'aval du Grand Conseil n'assure pas forcément que le programme ait donné les résultats escomptés puisque la légitimité de l'A21 tient surtout de sa présence symbolique mais pas encore de son contenu. A Bristol, les indicateurs sont, certes, effectifs depuis de nombreuses années, mais, comme nous l'avons aperçu, parfois très subjectifs, ce qui peut biaiser la réorientation du programme.

Au niveau de l'administration, Bristol s'est ouverte largement à la société civile en diffusant un maximum d'informations, et en organisant des manifestations en partenariat avec le secteur privé et les associations afin que la voie vers un dd soit soutenue par d'autres acteurs hormis l'administration. Il faut relever que le programme d'A21 est supporté financièrement, en majeure partie, par les milieux associatifs et privés impliquant une contribution décisionnelle logique de ces secteurs. Par contre à Genève, bien que les associations et ONG aient pris part à la consultation et travaillent en collaboration avec le service cantonal de dd, le budget est assuré entièrement par l'Etat (avec d'éventuelles subventions du gouvernement fédéral). La collaboration avec le secteur privé est négligeable pour le moment, ce qui ne permet pas d'associer les acteurs économiques, certainement les plus lourdement impliqués dans l'avenir durable du canton de Genève.

Le cas du bruit a été évoqué dans l'analyse de ces deux A21 pour comprendre comment le processus du dd peut être appliqué à un domaine précis dans des contextes locaux. Ce choix avait pour but de déterminer dans quelles mesures un problème typiquement urbain et présent dans nos sociétés a été intégré dans l'A21. Cette nuisance a été répertoriée dans l'A21 de Rio et doit donc bien être considérée dans une stratégie de dd et dans l'optique de la qualité de vie pour tous. Elle regroupe bien les trois dimensions fondamentales du dd : sociale parce qu'elle affecte la santé publique, environnementale parce qu'elle provient d'une dégradation de l'environnement, et économique parce qu'elle représente un coût devant être internalisé.

Le dd devrait comprendre la qualité de vie et la société civile, or en analysant ce point très précis, nous nous sommes rendu compte que l'A21 est certainement plus un mode d'apprentissage pour les administrations plutôt qu'un programme d'actions complet donnant des résultats tangibles pour la population. Dans le canton de Genève, les actions sont portées du côté du SME essentiellement, et la qualité de vie n'est abordée pour l'instant qu'à l'intérieur de l'administration. La Ville n'a pas encore commencé de véritable programme mais agit formellement en dehors de l'A21 par quelques actions en amont contre le bruit dans le domaine de la mobilité (Plan piéton, zones 30km/h dans les quartiers, etc.). Bristol City, a par contre, bien entamé son plan d'action, mais celles qui se rapportent au bruit ne sont pas encore concluantes, bien qu'il y ait des lignes directrices dans plusieurs secteurs qui visent formellement à lutter contre les nuisances sonores. Le plan local des transports de Bristol a comme objectif de lutter contre les externalités de la mobilité et prévoit une politique globale pour diminuer le trafic routier au centre ville et pour privilégier le changement modal vers des transports doux. Le canton de Genève, contrairement à Bristol City, ne mentionne même pas le bruit dans son plan "mobilité 2005" (office des transports et de la circulation, 1997).

Les nuisances sonores impliquent donc une gestion publique typiquement plurisectorielle, incluant les transports, la santé, le logement et l'aménagement du territoire, qui n'a pas été intégrée, dans les deux cas, transversalement. Dans les deux villes, le bruit de l'A21 n'est lié qu'à une politique sectorielle : à celle des transports pour Bristol et à celle de la santé pour le canton de Genève. Si le concept de dd avait été appliqué de manière intégrée, la lutte contre le bruit aurait fait l'objet d'une réflexion dans chaque département et aurait conduit à des directives ciblées dans les divers services comme la baisse de loyer systématique à tout logement dépassant certaines valeurs de bruit, l'obligation d'isoler les bâtiments au-delà des valeurs limites, la sensibilisation au bruit sur les lieux de travail et d'apprentissage, la prise en compte du type de logements dans l'aménagement des routes et du rail, etc. Toutes ces mesures peuvent exister et être appliquées seulement s'il existe une réflexion transversale afin d'éviter qu'un département nuise à un autre.

Même sectoriellement, le traitement du bruit n'a pas été pris en compte dans l'A21 cantonal genevois, démontrant ainsi une lacune dans la prise en compte de la mobilité, mais surtout dans les besoins de la population qui ont été ignorés. Bien qu'à deux reprises les nuisances sonores eussent pu faire partie de l'A21 cantonal, elles ont finalement été presque ignorées par le programme actuel (seule une mesure mineure les concerne : le bruit et les jeunes). En effet, dans le premier rapport⁶⁰ de la SPE, les pollutions sonores avaient été retenues comme un des thèmes principaux en y incluant le bruit dans les espaces d'habitation et de travail. Et lors de la consultation⁶¹ de ce même rapport, plusieurs groupes d'intérêt avaient demandé la présence d'un chapitre sur les transports qui aurait pu associer la lutte contre les impacts des transports sur l'environnement et sur la santé, le bruit notamment.

Mis à part les principes du dd, la transversalité des politiques publiques, la société civile et la qualité de vie, le dd cherche à étendre la gestion publique à deux échelles : temporelle et géographique. Dans le temps, le bruit n'est pas une externalité qui va nuire aux générations futures directement, mais dans l'espace, la pollution sonore provient surtout de la région et doit être traitée dans l'espace relationnel non administratif. Ici encore, il y a beaucoup à faire à Genève puisque le problème de la mobilité dépend largement de sa région frontalière.

⁶⁰ SPE, 1999, *21 actions pour entrer dans le XXIème siècle*.

⁶¹ République et Canton de Genève, 2000.

L'objectif d'un A21 transfrontalier est le point innovant de l'A21 du canton de Genève, le plus calqué vers une gestion durable du territoire. A Bristol, par contre, le plan local de transports est tout à fait inséré dans une logique régionale avec le South West, et plus largement avec une réforme complète dans toute l'Angleterre pour les transports publics en général.

L'analyse du dd urbain, de l'A21 et de tous les principes qui les accompagnent, appliquée à deux cas concret – Genève et Bristol – a dégagé plusieurs conclusions. Le dd est un paradigme qui peut être appliqué à la gestion publique des administrations mais perd de son sens s'il ne se laisse pas approprier par la société civile. L'A21 local est un processus long à mettre en œuvre, qui peut facilement s'épuiser s'il n'est pas soutenu, substantiellement et financièrement, par les parties prenantes. Finalement l'étude du bruit nous a montré que les résultats tangibles sont longs à venir et que la transversalité intégrée entre les départements n'est pas encore actuelle dans ces deux cas.

E) BIBLIOGRAPHIE

LE CONCEPT DE DEVELOPPEMENT DURABLE URBAIN

Généralités

- Armines, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint Etienne, 1998, *Agora 21, Grille de lecture*, <http://www.agora21.org/>
- Bailly Antoine (éd), 2000, *Développement durable social des villes, principes et pratiques*, Genève : Economica.
- Chevallier Jacques, 2002, *Science administrative, 3^{ème} édition refondue*, Paris : PUF.
- Harribey Jean-Marie, 1998, *Le développement soutenable*, Paris : Economica.
- Jollivet Marcel, 2001, *Le développement durable, de l'utopie au concept, De nouveaux chantiers pour la recherche*, Paris : Elsevier.
- Ninacs William, La Clé, 2003, *Citoyenneté au quotidien : ouvrir des espaces et des possibles (Transparent sur l'empowerment)*, Montréal : La Clé.
- Owen Lewis, Unwin Tim (editors), 1997, *Environmental Management, Readings and Case Studies*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Papin Maxime, 2002, "On a retrouvé la vraie définition du développement durable" in *mediasol*, 4 juillet 2002, http://www.mediasol.org/xarticle3da9.html?id_rubrique=6&id_article=2076
- Sachs Ignacy, 1993, *L'écodéveloppement, Stratégies de transition vers le XXIème siècle*, Paris: Syros.
- Sénécal Gilles, 2002, "Montréal's Eco-quartier Environmental Program: Local Action and Municipal Management" in *Environmental Management*, Vol.30, N°1, pp.46-58.

Au niveau international

- Charte des villes européennes pour la durabilité, Charte d'Aalborg (texte intégral), 1994, <http://www.villes-sante.com/>
- HABITAT-ONU, 1996, *Programme sur l'habitat*, <http://www.unhabitat.org/>
- ICLEI, International Community for Local Environment Initiatives, <http://www.iclei.org>
- Indicateurs du développement durable, Rio +5, <http://www.earthwatch.unep.net>
- Ingolstadt, 2002, *Visionen für Ingolstadt, Leitbild und Lokale Agenda 21 Aktionsprogramm der Stadt Ingolstadt*, Stadt Ingolstadt.
- International Environment Forum (IEF), Background and resources, Johannesburg, <http://www.bcca.org/ief/wssd.htm>
- International Institute for Sustainable Development (IISD), <http://www.iisd.ca/linkages>

- Leroy Guillaume, Martin Jean-Yves, 2002, "Une recherche engagée pour l'après Johannesburg" in *Hémisphères, Journal de débats sur le développement*, <http://www.colophon.be/pages/hemisphere/theme18.html>
- OCDE, 2001, *Guide pratique pour les stratégies de développement durable*.
- ONU, 1997, *Critical trends : Global change and sustainable development*, New York: United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development
- ONU, Agenda 21, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>
- Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel (ONUDI), 1997, *Changement de cap, le développement industriel durable dans le contexte du programme action 21*, Vienne : UNIDO
- Système d'information des villes durables, <http://www.sustainable-cities.org/sitemap.html>
- UNCED, 1992, *A guide to AGENDA 21, A Global Partnership*, Genève
- UNESCO, programme MOST, <http://www.Unesco.org/most>

Au niveau national : Suisse et Grande-Bretagne

- Birch Anthony Harold, 1998, *The British system of government*, Londres: Routledge.
- Conseil fédéral suisse, 2002, *Stratégie 2002 pour le développement durable, Rapport du Conseil fédéral suisse du 27 mars 2002*, Berne.
- GO South West, Government Office, 2003, http://www.gosw.gov.uk/Government_Offices/
- Moser Michelle, 1998, *Etude d'un système de développement communal pour Vevey, cohérent avec les principes du développement durable*, Lausanne : EPFL.
- OFS, 2002, *Environment Switzerland, Statistics and Analysis*, Neuchâtel: BFS.
- OFS, OFEFP, ARE, 2002, *Mesurer le développement durable, Un aperçu de MONET, le système suisse de monitoring*, Neuchâtel : OFS, OFEFP, ARE (Ed.).
- Projet MONET, actualisé sur Internet : www.monet.admin.ch
- Sustainable Development – Indicators (UK Government), <http://www.sustainable-development.gov.uk/indicators/index.htm>
- UK Government, 1999a, *A Strategy for Sustainable Development for United Kingdom, A better quality of life*, Londres: The Stationery Office, http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/index.htm
- UK Government, 1999b, *Sustainable development factsheets, Summary of a better quality of life, A strategy for sustainable development for the United Kingdom*, http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/factsheets/summary.htm

THEMES SECTORIELS EN RAPPORT AVEC LE BRUIT

Le développement durable et l'aménagement du territoire

- Brodhag Christian, 1999, "Le développement durable et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France " in Ali Sedjari, 1999, *Aménagement du territoire et développement durable, quelles intermédiations ?*, Ed. l'Harmattan Gret.
- Zuindeau Bertrand (dir), 2000, *Développement durable et territoire*, Paris : Presses Universitaires du Septentrion.

Le développement durable et la santé

- Déclaration d'Helsinki, programme de santé des pays européens
- <http://www.apug.ch> Projets pilotes du PAES (national environmental health action plan of Switzerland) ; responsable Mme Ursula Ulrich
- Londres 1999, OMS Europe
- Office fédéral de la santé publique, 2001, *Plan d'action Environnement et santé PAES*, Berne : Office fédéral de la santé publique
- OMS, " Notre Planète, notre santé "

La notion du bruit et la législation contre le bruit en Suisse

- Anne-Christine Favre, 2002, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement. Le système – les particularités liées à l'aménagement du territoire*, Thèse présentée à l'Université de Lausanne, Zurich : Schulthess.
- Larousse, 1998, *Larousse médical*, Paris : Larousse – Bordas.
- Matthey M, 1987, "La lutte contre le bruit, une question d'aménagement autant qu'un problème technique " in *Association suisse pour l'aménagement national, 1987, La lutte contre le bruit, un carrefour des questions d'environnement et d'aménagement, Neuchâtel.*
- Méric Lison, 1994, *Le bruit, nuisance, message, musique*, Genève : société suisse pour la protection de l'environnement.

La législation contre le bruit en Grande-Bretagne

- Ball Simon, Bell Stuart, 1997, *Environment law: the law and policy relating to the protection of the environment* (4th ed.), London: Blackstone Press
- Evans David, 1992, *A history of nature conservation in Britain*, London: Routledge.
- Environment Agency, 2003, *Environment Facts and Figures, Statutory nuisance procedure*, <http://www.environment-agency.gov.uk>
- Frison Danièle, 1997, *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, Paris: ellipses.
- Hilary Ayling, 1999, *Health for All in Action*, Liverpool: Health for All Network (UK).
- Hughes David, 1986, *Environmental Law*, London: Butterworths.
- Lowe Philip and Ward Stephan (ed), 1998, *British Environmental Policy and Europe*, London: Routledge.

- Morphet Janice, "Local Authorities", pp.138-152.
- Jordan Andrew, "The impact on UK environmental administration", pp. 173-194
- Office of the Deputy Prime Minister, 22 août 2001, *Planning Policy Guidance Note 24: Planning And Noise*, <http://www.planning.odpm.gov.uk/ppg/ppg24/02.htm>
- Noise Act 1996, Ch.37, Crown, <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1996/1996037.htm>
- Union européenne, 2003, *Noise*, <http://europa.eu.int/comm/environment/noise/home.htm#2>
- Wolf Susan, White Anna, 1995, *Environmental Law*, London: Cavendish.
- CIEH Media Office, 2001, No Noise is good Noise, 20.12.01, <http://www.cieh.org/news/press/cpr2001/cpr2001040.htm>

L'Agenda 21 local et son évaluation

- Evaluation et méthode de comparaison des Agendas 21 locaux, Florent Breuil, Renate Husseini, Christian Brodhag, Agora 21, Ecole des mines de Saint-Etienne, Laurent Cogerino, Rhônealpennergie-environnement, mars 1998.

Les deux études de cas

Agenda 21 de Bristol

- Bristol City Council, 2001, *Indicators of Quality of life in Bristol 1998-1999*, <http://www.bristol-city.gov.uk>
- Bristol City Council, 2002, *Local Agenda 21 Strategy and Action Plan – Annual Review*. Bristol: Director of Environment, Transport and Leisure.
- Bristol City Council, 2003a, *Indicators of Quality of life in Bristol 2003*, <http://www.bristol-city.gov.uk>
- Bristol City Council, 2003b, Bristol Local Transport Plan, Annual Progress Report 2003, <http://www.bristol-city.gov.uk>
- Bristol International Airport, 2003, <http://www.bristolairport.co.uk/>
- Etudes de cas d'Agendas 21 de la communauté européenne, Bristol UK, http://europa.eu.int/comm/urban/casestudies/c136_en.htm
- McMahon S.K., 2002, "The development of quality of life indicators – a case study from the City of Bristol, UK" in *Ecological Indicators 2*, Elsevier Science Ltd., pp. 177-185.
- Site officiel de la ville de Bristol, *Bristol's Quality of Life index, Summary, Is Bristol becoming a more sustainable city with a better quality of lie ?* <http://www.bristol-city.gov.uk>
- South Gloucestershire, 2002, Local Agenda 21, Policy and Plan, *Measuring Progress - A Summary of the Indicators Published in our Annual Quality of Life Report* http://www.southglos.gov.uk/environmental%5Fprotection/a21_policy_plan2.htm#Appendix1
- South Gloucestershire, 2002, *Local Agenda 21, Policy and Plan, Toward a sustainable Gloucestershire*, http://www.southglos.gov.uk/environmental%5Fprotection/a21_policy_plan.htm
- UK online, *Census 2001*, <http://www.statistics.gov.uk/census2001/>

Agenda 21 de Genève

- Aéroport de Genève, 2003, <http://www.gva.ch/fr/default.htm>
- Conseil économique et social, 1998, Développement durable et aménagement du territoire dans la région franco-valdo-genevoise, Rapport n°11 (novembre 1998), Genève : CES.
- Crivelli R., Raffestin C., *Les zones franches dans le contexte élargi, Recherche effectuée pour le compte du Département de l'intérieur, de l'Agriculture et des Affaires régionales.*
- Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, 2001, *Plan directeur cantonal, Genève 2015, catalogue des projets et mesures, 2^{ème} édition.*
- Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, 2003, Site du Plan directeur cantonal, Genève 2015, <http://www.geneve.ch/Plan-directeur/contenu/welcome.html>
- Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE), 2001, Nuisances sonores à Genève, les statistiques, <http://www.geneve.ch/bruit/stat.html#dossiers>
- Evaluanda, 2003, <http://www.evaluanda.ch>
- Grand Conseil de la République et du canton de Genève, 2001, *Projet de loi modifiant la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21) (A 2 60), PL 8786*, Genève : Atar Roto presse.
- Grand Conseil de la République et du canton de Genève, 2001, Rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la stratégie en vue d'un développement durable, formant partie de l'exposé des motifs du projet de loi, RD 447, Genève : Atar Roto presse.
- Guichet cartographique du canton de Genève, 2003, <http://etat.geneve.ch/topoweb4/default.aspx>
- Jouve Bernard, 1994, *Urbanisme et frontières, Le cas franco-genevois*, Paris : L'Harmattan
- Observatoire des déplacements, <http://www.geneve.ch/otc/e-obs.htm>
- Office des transports et de la circulation, 1997, version résumée de "mobilité 2005", Genève : office des transports et de la circulation.
- République et Canton de Genève, 1998, *Plan des mesures d'assainissement du bruit routier selon OPB art.19*, <http://www.geneve.ch/bruit/pdm.html>
- République et Canton de Genève, 2000, Rapport au Conseil d'Etat du groupe de travail interdépartemental sur l'Agenda 21 local institué le 14 avril 1999, <http://www.geneve.ch/agenda21>
- République et Canton de Genève, 2002 ?, *Agenda 21 Canton de Genève : De l'idée à l'action*, Genève.
- Société de protection de l'environnement (SPE), 1999, Rapport de synthèse, 21 actions pour entrer dans le XXI^{ème} siècle, <http://www.geneve.ch/agenda21>
- Ville de Genève, *Développement durable, Agir pour la ville de demain, Agenda 21 Ville de Genève.*

Sites Internet consultés

Généralités

Développement durable et gouvernance, OCDE,
http://www.oecd.org/document/26/0,2340,fr_2649_34143_2741594_70327_119663_1_37405,00.html
Guide pratique pour les stratégies du dd, <http://www.unesco.org/most/flyer.htm>
ICLEI, <http://www.iclei.org/>
L' Agenda 21, <http://www.doc.mmu.ac.uk/aric/eae/Sustainability/Older/Agenda21.html>
La population et l' environnement, <http://www.infoforhealth.org/pr/prf/fm15/m15boxes.shtml>
Le dd, http://www.riddac.org/document/dev_durable.htm
Les dates-clés du dd, <http://www.agora21.org/dd/dates.html>
Réseau français des villes-santé de l'OMS, <http://www.villes-sante.com/datas/som01.htm>
Réseau MOST, <http://www.unesco.org/most/flyer.htm>
The Habitat Agenda, <http://www.rcu.gov.uk/go/gosw/default.asp>

Suisse

Office fédéral du développement territorial, <http://www.agenda21local.ch/agenda21/fr/start.shtm>
OPB, http://www.admin.ch/ch/f/rs/814_41/
Projet MONET, http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber21/dev_dur_f_files/fufr02.htm
Statistiques suisses, <http://www.statistik.admin.ch/findex.htm>

Genève

Aéroport de Genève, http://www.gva.ch/fr/env/savoir_plus/bruit.asp
Agenda 21 de la Ville de Genève, <http://www.ville-ge.ch/agenda21/>
Agenda 21 du canton de Genève, <http://www.geneve.ch/agenda21/>
Département municipal de l' aménagement, des constructions et de la voirie, <http://www.ville-ge.ch/geneve/amenagement/prestations.htm>
Equiterre, http://www.sgu.org/index_frame.php?lang=fr&PHPSESSID=2ffc24759a024d392502dcbdb70cbbcc
Guichet cartographique du canton de Genève, <http://etat.geneve.ch/topoweb4/default.aspx>
Les nuisances sonores à Genève, <http://www.geneve.ch/bruit/stat.html>
Observatoire statistique transfrontalier, <http://www.statregio-francosuisse.net/>
Observatoire universitaire de la mobilité, <http://www.unige.ch/ses/geo/oum/>
Office cantonal des inspections et relations au travail, protection contre le bruit,
http://www.geneve.ch/ocirt/environnement_entreprises/protection_bruit.asp#2
Statistiques genevoises, <http://www.geneve.ch/statistique/>
Système d' information pour l' environnement et l' énergie pour la région genevoise, <http://www.sieng.ch/>

Royaume-Uni

Directive 2003/10/CE,
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=32003L0010&model=guichet
Environment Agency, Noise, <http://www.environment-agency.gov.uk/>
Government office for the South West, <http://www.gosw.gov.uk/>
Health and Safety Executive, UK law, <http://www.hse.gov.uk/noise/issues.htm>
Local Government Act 2000, <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm>
Local Governemnet Powers, UK
http://www.ukonline.gov.uk/CitizenSpace/GuideToGovernmentArticle/fs/en?CONTENT_ID=4002239&chk=DUYgQR
Noise Act 1996, <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1996/1996037.htm>
Nuisances sonores, UE, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s15003.htm>
South West, <http://www.rcu.gov.uk/go/gosw/default.asp>
Statistiques britanniques, <http://www.statistics.gov.uk/>
Stratégie du dd britannique, <http://www.sustainable-development.gov.uk>
The Directive of environment Noise, UE, <http://europa.eu.int/comm/environment/noise/home.htm#2>

University of the West of England, <http://www.uwe.ac.uk/fbe/cep/>

Bristol

Bristol airport, <http://www.bristolairport.co.uk/>

Ville de Bristol, <http://www.bristol-city.gov.uk>

F) ANNEXES

| | |
|--|-----|
| ANNEXE 1 : Historique du développement durable en Suisse..... | 108 |
| ANNEXE 2 : Historique du développement durable au Royaume-Uni..... | 109 |
| ANNEXE 3 : Historique bruit, santé, Royaume-Uni – Suisse..... | 110 |
| ANNEXE 4 : Législation anglaise suivant les sources de bruit, (source : Environment Agency, 2003)..... | 111 |
| ANNEXE 5 : L'échelle du bruit en dB..... | 112 |
| ANNEXE 6 : La directive 2002/49/CE..... | 113 |
| ANNEXE 7 : REPONSE QUESTIONNAIRE VILLE..... | 119 |
| ANNEXE 8 : GRILLE DE LECTURE DES A21..... | 130 |
| ANNEXE 9 : GRILLE DE LECTURE DES A21..... | 138 |

ANNEXE 1 : Historique du développement durable en Suisse

| <u>Dates</u> | <u>Acteurs</u> | <u>Lieu de l'action</u> | <u>Action / décision</u> |
|--------------|---|-------------------------|---|
| 1979 | Assemblée fédérale | Suisse | LAT : loi sur l'aménagement du territoire |
| 1983 | Assemblée fédérale | Suisse | LPE : loi sur la protection de l'environnement |
| 1986 | Conseil fédéral | Suisse | OPB : ordonnance de la protection contre le bruit |
| 1991 | Parlement | Suisse | Adaptation de la loi sur les forêts |
| 1992 | ONU, Suisse | Rio | Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement (CNUCED) Agenda 21 Ratification des documents de Rio par 179 Etats dont la Suisse |
| 1993 | Conseil Fédéral | Suisse | Création du Comité interdépartemental de Rio (Ci-Rio) |
| 1996 | Conseil Fédéral | Suisse | " Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse " concrétisant la LAT et le concept de développement durable |
| 1997 | Ci-Rio et Conseil Fédéral | Suisse | 1 ^{ère} stratégie " Développement durable en Suisse " adoptée par le Conseil Fédéral |
| 1999 | Conseil fédéral | Suisse | Le développement durable devient un objectif national dans la Constitution fédérale de 1999 (art.2 et 73) |
| 1997-2002 | DETEC et DFAE, DFE | Suisse | Poursuite de la mise en œuvre de la stratégie |
| 2000 | Conseil fédéral | Suisse | Création d'un nouvel office : l'Office fédéral du développement territorial (ARE), qui est chargé de coordonner les activités intersectorielles dans le domaine de la mise en œuvre des décisions de Rio. |
| 2000 | Conseil fédéral | Suisse | Entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 |
| 2001 | CF, CSD (Commission des Nations Unies sur le Développement Durable) | Suisse | Rapport suisse de Juillet 2001 du CF : Evaluation de l'Agenda 21 au point de vue national " Dix années après Rio – La Suisse en route vers une politique du développement durable " |
| 2002 | ONU | Johannesburg | Sommet mondial sur le développement durable |
| 2002 | CF, tous les services fédéraux, Ci-Rio, cantons, société civile et secteur privé. | Suisse | Stratégie 2002 pour le DD |

ANNEXE 2 : Historique du développement durable au Royaume-Uni

| Dates | Acteurs | Lieu de l'action | Action / décision |
|-------|-----------------------------|------------------|--|
| 1989 | Gouvernement anglais | UK | Rapport concernant la l'implémentation du dd nommé " Sustaining our Common Future " |
| 1990 | Gouvernement anglais | UK | Les grandes lignes du rapport sont repris dans les " white papers " sur l'environnement, donnant ainsi un premier aperçu de la stratégie du développement durable. |
| 1990 | Parlement anglais | UK | Environment Protection Act (c.43) |
| 1992 | ONU, UK | Rio | Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement (CNUCED) Agenda 21 Ratification des documents de Rio par 179 Etats dont la UK |
| 1992 | CE | Europe | <i>"Towards Sustainability: a European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development"</i> Rapport influençant les politiques publiques en UK |
| 1994 | Gouvernement de John Major | Londres | 1 ^{ère} stratégie nationale du Royaume-Uni |
| 1995 | | | Environment Act (c.25) |
| 1997 | ONU | New York | Rio+5 |
| 1997 | Gouvernement de Tony Blair | UK | Tony Blair est élu et commande une nouvelle stratégie de développement durable sous un autre angle d'approche plus axé vers la dimension sociale. |
| 1998 | Gouvernement de Tony Blair | Londres | Mise en place des indicateurs nationaux |
| 1999 | Gouvernement de Tony Blair | UK | " Opportunities for Change ", un document de consultation est publié pour le grand public |
| 1999 | Gouvernement de Tony Blair | Londres | Publication de la 2 ^{ème} stratégie nationale pour le développement durable " A better quality of life " |
| 2000 | Les autorités locales de UK | UK | Toutes les autorités locales devraient avoir un plan d'action Agenda 21 local |
| 2001 | Conseil européen | UE | Stratégie du DD pour l'UE relevant quatre sujets principaux: climat et énergie, mobilité, santé, ressources naturelles. |
| 2001 | Gouvernement de Tony Blair | UK | Premier rapport sur l'avancement de la stratégie nationale |
| 2002 | ONU | Johannesburg | Sommet mondial sur le développement durable |

ANNEXE 3 : Historique bruit, santé, Royaume-Uni – Suisse

| Dates | Acteurs | Lieu | Décision, Action |
|--------------|-------------------------------------|-------------|--|
| 1983 | Assemblée fédérale | Suisse | LPE : loi sur la protection de l'environnement |
| 1986 | OMS | Ottawa | 1 ^{ère} conférence internationale pour la promotion de la santé : Charte d'Ottawa visant la santé pour tous au niveau international |
| 1986 | Conseil fédéral | Suisse | OPB : ordonnance de la protection contre le bruit |
| 1987 | Gouvernement britannique | UK | Création du " Health for All Network " (UK) |
| 1990 | Parlement UK | UK | Environment Protection Act |
| 1993 | Office fédéral de la santé publique | Suisse | Rapport " la santé en Suisse " |
| 1993 | Parlement UK | UK | Noise and Statutory Nuisance Act 1993 |
| 1994 | OMS Europe, pays européens | Helsinki | Plan d'action européen " environnement et santé ", les états doivent établir un plan d'action national, délai 1997. |
| 1996 | Parlement UK | UK | Noise Act 1996 |
| 1997 | OFEFP et OFS | Suisse | Rapport sur l'environnement : " Environnement en Suisse " |
| 1998 | ONU | | Health 21 Réduire les inégalités en matière de santé |
| 1999 | OMS Europe | Londres | Evaluation des plans d'action nationaux |

ANNEXE 4 : Législation anglaise suivant les sources de bruit, (source : Environment Agency, 2003)

| Noise source/type | Enforcing authority | Relevant legislation |
|--|---|--|
| Aircraft and airports | Department for Transport Civil Aviation Authority | Civil Aviation Act 1982, national and international regulations for noise certification |
| Burglar alarms (cars and houses) Intruder alarms (buildings) | Local authority | Environmental Protection Act 1990 |
| Construction sites | Local authority | Control of Pollution Act 1974 |
| Dogs & animals | Local authority | Environmental Protection Act 1990 |
| Domestic and neighbourhood noise | Local authority | Environmental Protection Act 1990 |
| Entertainment noise | Local authority | Public Entertainment Licensing – Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976 Environmental Protection Act 1990 |
| Loudspeakers in streets | Local authority | Control of Pollution Act 1974 |
| Motor vehicles and motor cycles | Police | Road Traffic Act 1988 and numerous regulations and orders made under the Act |
| Occupational | Health and Safety Executive Local authority | Noise at Work Regulations 1989 (Health and Safety Executive - factories Local authority - offices, retail and entertainment) |
| Public works and highways, railways and airports | Local authority (county and unitary authorities) | Land Compensation Act 1973, principally noise insulation grants |
| Waste disposal sites (including landfill, incinerators and transfer stations) | Environment Agency (for sites operating under a permit issued by the Agency or subject to waste regulation) Local authority (county and unitary authorities) | Environmental Protection Act 1990. Pollution Prevention and Control Act 1999 and associated regulations; or Environmental Protection Act 1990 and associated regulations |

ANNEXE 5 :L'échelle du bruit en dB



ANNEXE 6: La directive 2002/49/CE

Source: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_189/l_18920020718en00120025.pdf

DIRECTIVE 2002/49/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 175(1) thereof, Having regard to the proposal from the Commission (1), Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee (2), Having regard to the opinion of the Committee of the Regions (3), Acting in accordance with the procedure laid down in Article 251 of the Treaty (4), and in the light of the joint text approved by the Conciliation Committee on 8 April 2002, Whereas: (1) It is part of Community policy to achieve a high level of health and environmental protection, and one of the objectives to be pursued is protection against noise. In the Green Paper on Future Noise Policy, the Commission addressed noise in the environment as one of the main environmental problems in Europe. (2) In its Resolution of 10 June 1997 (5) on the Commission Green Paper, the European Parliament expressed its support for that Green Paper, urged that specific measures and initiatives should be laid down in a Directive on the reduction of environmental noise, and noted the lack of reliable, comparable data regarding the situation of the various noise sources. (3) A common noise indicator and a common methodology for noise calculation and measurement around airports were identified in the Commission Communication of 1 December 1999 on Air Transport and the Environment. This communication has been taken into account in the provisions of this Directive. (4) Certain categories of noise emissions from products are already covered by Community legislation, such as Council Directive 70/157/EEC of 6 February 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to the permissible sound level and the exhaust system of motor vehicles (6), Council Directive 77/311/EEC of 29 March 1977 on the approximation of the laws of the Member States relating to the driver-perceived noise level of wheeled agricultural or forestry tractors (7), Council Directive 80/51/EEC of 20 December 1979 on the limitation of noise emissions from subsonic aircraft (8) and its complementary directives, Council Directive 92/61/EEC of 30 June 1992 relating to the type-approval of two or three-wheel motor vehicles (9) and Directive 2000/14/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the noise emission in the environment by equipment for use outdoors (10). (5) This Directive should inter alia provide a basis for developing and completing the existing set of Community measures concerning noise emitted by the major sources, in particular road and rail vehicles and infrastructure, aircraft, outdoor and industrial equipment and mobile machinery, and for developing additional measures, in the short, medium and long term. (6) Certain categories of noise such as noise created inside means of transport and noise from domestic activities should not be subject to this Directive. (7) In accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty, the Treaty objectives of achieving a high level of protection of the environment and of health will be better reached by complementing the action of the Member States by a Community action achieving a common understanding of the noise problem. Data about environmental noise levels should therefore be collected, collated or reported in accordance with comparable criteria. This implies the use of harmonised indicators and evaluation methods, as well as criteria for the alignment of noise-mapping. Such criteria and methods can best be established by the Community.

18.7.2002 L 189/12 Official Journal of the European Communities EN

(1) OJ C 337 E, 28.11.2000, p.251.

(2) OJ C 116, 20.4.2001, p.48.

(3) OJ C 148, 18.5.2001, p.7.

(4) Opinion of the European Parliament of 14 December 2000 (OJ C 232, 17.8.2001, p.305), Council Common Position of 7 June 2001 (OJ C 297, 23.10.2001, p.49) and Decision of the European Parliament of 3 October 2001 (OJ C 87 E, 11.4.2002, p.118). Decision of the European Parliament of 15 May 2002 and Decision of the Council of 21 May 2002.

(5) OJ C 200, 30.6.1997, p.28.

(6) OJ L 42, 23.2.1970, p.16. Directive as last amended by Commission Directive 1999/101/EC (OJ L 334, 28.12.1999, p.41).

(7) OJ L 105, 28.4.1977, p.1. Directive as last amended by Directive 97/54/EC (OJ L 277, 10.10.1997, p.24).

(8) OJ L 18, 24.1.1980, p.26. Directive as last amended by Directive 83/206/EEC (OJ L 117, 4.5.1983, p.15).

(9) OJ L 225, 10.8.1992, p.72. Directive as last amended by Directive 2000/7/EC (OJ L 106, 3.5.2000, p.1).

(10) OJ L 162, 3.7.2000, p.1. (8) It is also necessary to establish common assessment methods for 'environmental noise' and a definition for 'limit values', in terms of harmonised indicators for the determination of noise levels. The concrete figures of any limit values are to be determined by the Member States, taking into account, inter alia, the need to apply the principle of prevention in order to preserve quiet areas in agglomerations.

- (9)The selected common noise indicators are L_{den} ,to assess annoyance,and L_{night} ,to assess sleep disturbance.It is also useful to allow Member States to use supplementary indicators in order to monitor or control special noise situations.
- (10)Strategic noise mapping should be imposed in certain areas of interest as it can capture the data needed to provide a representation of the noise levels perceived within that area.
- (11)Action plans should address priorities in those areas of interest and should be drawn up by the competent authorities in consultation with the public.
- (12)In order to have a wide spread of information to the public,the most appropriate information channels should be selected.
- (13)Data collection and the consolidation of suitable Community-wide reports are required as a basis for future Community policy and for further information of the public.
- (14)An evaluation of the implementation of this Directive should be carried out regularly by the Commission.
- (15)The technical provisions governing the assessment methods should be supplemented and adapted as necessary to technical and scientific progress and to progress in European standardisation.
- (16)The measures necessary for the implementation of this Directive should be adopted in accordance with Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1),
- HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

Article 1

Objectives

1.The aim of this Directive shall be to define a common approach intended to avoid,prevent or reduce on a prioritized basis the harmful effects,including annoyance,due to exposure to environmental noise.To that end the following actions shall be implemented progressively:

- (a)the determination of exposure to environmental noise, through noise mapping,by methods of assessment common to the Member States;
- (b)ensuring that information on environmental noise and its effects is made available to the public;
- (c)adoption of action plans by the Member States,based upon noise-mapping results,with a view to preventing and reducing environmental noise where necessary and particularly where exposure levels can induce harmful effects on human health and to preserving environmental noise quality where it is good.

2.This Directive shall also aim at providing a basis for developing Community measures to reduce noise emitted by the major sources,in particular road and rail vehicles and infrastructure aircraft, outdoor and industrial equipment and mobile machinery.To this end,the Commission shall submit to the European Parliament and the Council,no later than 18 July 2006,appropriate legislative proposals.Those proposals should take into account the results of the report referred to in Article 10(1).

Article 2

Scope

1.This Directive shall apply to environmental noise to which humans are exposed in particular in built-up areas ,in public parks or other quiet areas in an agglomeration, in quiet areas in open country, near schools, hospitals and other noise-sensitive buildings and areas.

2.This Directive shall not apply to noise that is caused by the exposed person himself, noise from domestic activities, noise created by neighbours, noise at work places or noise inside means of transport or due to military activities in military areas.

Article 3

Definitions

For the purposes of this Directive:

- (a)'environmental noise 'shall mean unwanted or harmful outdoor sound created by human activities ,including noise emitted by means of transport, road traffic, rail traffic, air traffic, and from sites of industrial activity such as those defined in Annex I to Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control (2);
- (b)'harmful effects 'shall mean negative effects on human health; 18.7.2002 L 189/13 Official Journal of the European Communities EN (1)OJ L 184,17.7.1999,p.23.(2)OJ L 257,10.10.1996,p.26..
- (c)'annoyance 'shall mean the degree of community noise annoyance as determined by means of field surveys;
- (d)'noise indicator 'shall mean a physical scale for the description of environmental noise, which has a relationship with a harmful effect;
- (e)'assessment 'shall mean any method used to calculate, predict, estimate or measure the value of a noise indicator or the related harmful effects;

- (f) 'Lden' (day-evening-night noise indicator) shall mean the noise indicator for overall annoyance, as further defined in Annex I;
- (g) 'Lday' (day-noise indicator) shall mean the noise indicator for annoyance during the day period, as further defined in Annex I;
- (h) 'Levening' (evening-noise indicator) shall mean the noise indicator for annoyance during the evening period, as further defined in Annex I;
- (i) 'Lnight' (night-time noise indicator) shall mean the noise indicator for sleep disturbance, as further defined in Annex I;
- (j) 'dose-effect relation' shall mean the relationship between the value of a noise indicator and a harmful effect;
- (k) 'agglomeration' shall mean part of a territory, delimited by the Member State, having a population in excess of 100 000 persons and a population density such that the Member State considers it to be an urbanised area;
- (l) 'quiet area in an agglomeration' shall mean an area, delimited by the competent authority, for instance which is not exposed to a value of Lden or of another appropriate noise indicator greater than a certain value set by the Member State, from any noise source;
- (m) 'quiet area in open country' shall mean an area, delimited by the competent authority, that is undisturbed by noise from traffic, industry or recreational activities;
- (n) 'major road' shall mean a regional, national or international road, designated by the Member State, which has more than three million vehicle passages a year;
- (o) 'major railway' shall mean a railway, designated by the Member State, which has more than 30 000 train passages per year;
- (p) 'major airport' shall mean a civil airport, designated by the Member State, which has more than 50 000 movements per year (a movement being a take-off or a landing), excluding those purely for training purposes on light aircraft;
- (q) 'noise mapping' shall mean the presentation of data on an existing or predicted noise situation in terms of a noise indicator, indicating breaches of any relevant limit value in force, the number of people affected in a certain area, or the number of dwellings exposed to certain values of a noise indicator in a certain area;
- (r) 'strategic noise map' shall mean a map designed for the global assessment of noise exposure in a given area due to different noise sources or for overall predictions for such an area;
- (s) 'limit value' shall mean a value of Lden or Lnight, and where appropriate Lday and Levening, as determined by the Member State, the exceeding of which causes competent authorities to consider or enforce mitigation measures; limit values may be different for different types of noise (road-rail-, air-traffic noise, industrial noise, etc.), different surroundings and different noise sensitiveness of the populations; they may also be different for existing situations and for new situations (where there is a change in the situation regarding the noise source or the use of the surrounding);
- (t) 'action plans' shall mean plans designed to manage noise issues and effects, including noise reduction if necessary;
- (u) 'acoustical planning' shall mean controlling future noise by planned measures, such as land-use planning, systems engineering for traffic, traffic planning, abatement by sound insulation measures and noise control of sources;
- (v) 'the public' shall mean one or more natural or legal persons and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organisations or groups.

Article

Implementation and responsibilities

1. Member States shall designate at the appropriate levels the competent authorities and bodies responsible for implementing this Directive, including the authorities responsible for:

- (a) making and, where relevant, approving noise maps and action plans for agglomerations, major roads, major railways and major airports;
- (b) collecting noise maps and action plans.

2. The Member States shall make the information referred to in paragraph 1 available to the Commission and to the public no later than 18 July 2005.

Article 5

Noise indicators and their application

1. Member States shall apply the noise indicators Lden and Lnight as referred to in Annex I for the preparation and revision of strategic noise mapping in accordance with Article 7. Until the use of common assessment methods for the determination of Lden and Lnight is made obligatory, existing national noise indicators and related data may be used by Member States for this purpose and should be converted into the indicators mentioned above. These data must not be more than three years old. 18.7.2002 L 189/14 Official Journal of the European Communities EN.

2. Member States may use supplementary noise indicators for special cases such as those listed in Annex I(3).

3. For acoustical planning and noise zoning, Member States may use other noise indicators than L_{den} and L_{night} .

4. No later than 18 July 2005, Member States shall communicate information to the Commission on any relevant limit values in force within their territories or under preparation, expressed in terms of L_{den} and L_{night} and where appropriate, L_{day} and $L_{evening}$, for road-traffic noise, rail-traffic noise, aircraft noise around airports and noise on industrial activity sites, together with explanations about the implementation of the limit values.

Article 6

Assessment methods

1. The values of L_{den} and L_{night} shall be determined by means of the assessment methods defined in Annex II.

2. Common assessment methods for the determination of L_{den} and L_{night} shall be established by the Commission in accordance with the procedure laid down in Article 13(2) through a revision of Annex II. Until these methods are adopted, Member States may use assessment methods adapted in accordance with Annex II and based upon the methods laid down in their own legislation. In such case, they must demonstrate that those methods give equivalent results to the results obtained with the methods set out in paragraph 2.2 of Annex II.

3. Harmful effects may be assessed by means of the dose effect relations referred to in Annex III.

Article 7

Strategic noise mapping

1. Member States shall ensure that no later than 30 June 2007 strategic noise maps showing the situation in the preceding calendar year have been made and, where relevant, approved by the competent authorities, for all agglomerations with more than 250 000 inhabitants and for all major roads which have more than six million vehicle passages a year, major railways which have more than 60 000 train passages per year and major airports within their territories. No later than 30 June 2005, and thereafter every five years, Member States shall inform the Commission of the major roads which have more than six million vehicle passages a year, major railways which have more than 60 000 train passages per year, major airports and the agglomerations with more than 250 000 inhabitants within their territories.

2. Member States shall adopt the measures necessary to ensure that no later than 30 June 2012, and thereafter every five years, strategic noise maps showing the situation in the preceding calendar year have been made and, where relevant, approved by the competent authorities for all agglomerations and for all major roads and major railways within their territories. No later than 31 December 2008, Member States shall inform the Commission of all the agglomerations and of all the major roads and major railways within their territories.

3. The strategic noise maps shall satisfy the minimum requirements laid down in Annex IV.

4. Neighbouring Member States shall cooperate on strategic noise mapping near borders.

5. The strategic noise maps shall be reviewed, and revised if necessary, at least every five years after the date of their preparation.

Article 8

Action plans

1. Member States shall ensure that no later than 18 July 2008 the competent authorities have drawn up action plans designed to manage, within their territories, noise issues and effects, including noise reduction if necessary for:

(a) places near the major roads which have more than six million vehicle passages a year, major railways which have more than 60 000 train passages per year and major airports;

(b) agglomerations with more than 250 000 inhabitants. Such plans shall also aim to protect quiet areas against an increase in noise. The measures within the plans are at the discretion of the competent authorities, but should notably address priorities which may be identified by the exceeding of any relevant limit value or by other criteria chosen by the Member States and apply in particular to the most important areas as established by strategic noise mapping.

2. Member States shall ensure that, no later than 18 July 2013, the competent authorities have drawn up action plans notably to address priorities which may be identified by the exceeding of any relevant limit value or by other criteria chosen by the Member States for the agglomerations and for the major roads as well as the major railways within their territories.

3. Member States shall inform the Commission of the other relevant criteria referred to in paragraphs 1 and 2.

4. The action plans shall meet the minimum requirements of Annex V.

5. The action plans shall be reviewed, and revised if necessary, when a major development occurs affecting the existing noise situation, and at least every five years after the date of their approval. 18.7.2002 L 189/15 Official Journal of the European Communities EN.

6. Neighbouring Member States shall cooperate on the action plans for border regions.

7. Member States shall ensure that the public is consulted about proposals for action plans, given early and effective opportunities to participate in the preparation and review of the action plans, that the results of that participation are taken into account and that the public is informed on the decisions taken. Reasonable time-frames shall be provided allowing sufficient time for each stage of public participation. If the obligation to carry

out a public participation procedure arises simultaneously from this Directive and any other Community legislation, Member States may provide for joint procedures in order to avoid duplication.

Article 9

Information to the public

1. Member States shall ensure that the strategic noise maps they have made, and where appropriate adopted, and the action plans they have drawn up are made available and disseminated to the public in accordance with relevant Community legislation, in particular Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment (1), and in conformity with Annexes IV and V to this Directive, including by means of available information technologies.

2. This information shall be clear, comprehensible and accessible. A summary setting out the most important points shall be provided.

Article 10

Collection and publication of data by Member States and the Commission

1. No later than 18 January 2004, the Commission will submit a report to the European Parliament and the Council containing a review of existing Community measures relating to sources of environmental noise.

2. The Member States shall ensure that the information from strategic noise maps and summaries of the action plans as referred to in Annex VI are sent to the Commission within six months of the dates laid down in Articles 7 and 8 respectively.

3. The Commission shall set up a database of information on strategic noise maps in order to facilitate the compilation of the report referred to in Article 11 and other technical and informative work.

4. Every five years the Commission shall publish a summary report of data from strategic noise maps and action plans. The first report shall be submitted by 18 July 2009.

Article 11

Review and reporting

1. No later than 18 July 2009, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council a report on the implementation of this Directive.

2. That report shall in particular assess the need for further Community actions on environmental noise and, if appropriate, propose implementing strategies on aspects such as:

(a) long-term and medium-term goals for the reduction of the number of persons harmfully affected by environmental noise, taking particularly into account the different climates and different cultures;

(b) additional measures for a reduction of the environmental noise emitted by specific sources, in particular outdoor equipment, means and infrastructures of transport and certain categories of industrial activity, building on those measures already implemented or under discussion for adoption;

(c) the protection of quiet areas in open country.

3. The report shall include a review of the acoustic environment quality in the Community based on the data referred to in Article 10 and shall take account of scientific and technical progress and any other relevant information. The reduction of harmful effects and the cost-effectiveness ratio shall be the main criteria for the selection of the strategies and measures proposed.

4. When the Commission has received the first set of strategic noise maps, it shall reconsider:

—the possibility for a 1,5 metre measurement height in Annex I, paragraph 1, in respect of areas having houses of one storey,

—the lower limit for the estimated number of people exposed to different bands of L_{den} and L_{night} in Annex VI.

5. The report shall be reviewed every five years or more often if appropriate. It shall contain an assessment of the implementation of this Directive.

6. The report shall, if appropriate, be accompanied by proposals for the amendment of this Directive.

Article 12

Adaptation

The Commission shall adapt Annex I, point 3, Annex II and Annex III hereto to technical and scientific progress in accordance with the procedure provided for in Article 13(2). 18.7.2002 L 189/16 Official Journal of the European Communities EN

(1) OJ L 158, 23.6.1990, p.56.. Article 13

Committee

1. The Commission shall be assisted by the committee set up by Article 18 of Directive 2000/14/EC.

2. Where reference is made to this paragraph, Articles 5 and 7 of Decision 1999/468/EC shall apply, having regard to the provisions of Article 8 thereof. The period laid down in Article 5(6) of Decision 1999/468/EC shall be set at three months.

3. The Committee shall adopt its rules of procedure.

Article 14

Transposition

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive no later than 18 July 2004. They shall inform the Commission thereof. When the Member States adopt these measures, they shall contain a reference to this Directive or shall be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. The methods of making such a reference shall be laid down by the Member States.

2. The Member States shall communicate to the Commission the texts of the provisions of national law that they adopt in the field governed by this Directive.

Article 15

Entry into force

This Directive shall enter into force on the day of its publication in the Official Journal of the European Communities.

Article 16

Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Luxembourg, 25 June 2002.

For the European Parliament

The President

P. COX

For the Council

The President

J. MATAS I PALOU

18.7.2002 L 189/17 Official Journal of the European Communities EN

ANNEXE 7 : REPOSE QUESTIONNAIRE VILLE

Ce questionnaire a été rempli par M. Etienne Lanzat, adjoint de Mme Dayer-Fournier, déléguée de l'A21 de la Ville de Genève.

Questionnaire sur l'Agenda 21

Ce questionnaire s'inscrit dans un mémoire du DEAMAP (diplôme interdisciplinaire d'études approfondies en management et analyse des politiques publiques) de l'Université de Genève.

Il a comme objectif de répondre aux différents critères que j'ai choisi pour comparer les Agendas 21 locaux de la Ville de Genève, du Canton de Genève et de la Ville de Bristol (UK). Il est organisé par thèmes. Je vous prie de bien vouloir le remplir en noir.

Principes du développement durable

Information de la population

Dans quelle mesure estimez-vous que la population ait connaissance de l'A21 de la Ville ou du canton?

La population à l'heure actuelle a peu pris connaissance de l'A21 Ville ou canton. La manifestation que nous organisons depuis deux ans ("Journées du développement durable") a pour objectif de rendre la notion complexe de développement durable plus accessible à tous et à faire connaître les A21 de la Ville et du canton, entre autres.

Avez-vous fait une évaluation qualitative et / ou quantitative concernant la consultation du site Internet (statistiques) et de la brochure ("Développement durable, Agir pour la ville de demain, Ville de Genève) ?

Le site a été visité au début de sa mise en fonction par environ 800 personnes. Ce chiffre a ensuite baissé faute de mise à jour par manque de ressources et de temps. Nous avons envoyé un questionnaire à tous les fonctionnaires municipaux pour s'assurer qu'il réponde bien à leurs attentes de même qu'à des coordinateurs A21 d'autres collectivités locales. Le site actuel vient d'être mis à jour en prenant en compte les différentes suggestions/critiques/remarques. Il sera mis en ligne début novembre et contrairement à l'ancienne version, il sera mis à jour chaque semaine et comprendra beaucoup plus d'informations concernant nos activités, des news, mais aussi des jeux, des liens, etc., . La brochure est régulièrement distribuée dans les manifestations auxquelles nous participons, et sur demande. Depuis sa création – juin 2002 – elle a été distribuée à environ 3000 exemplaires. Elle a également fait l'objet d'une évaluation. D'autres publications sont prévues dans un proche avenir.

Participation de la société civile

Dans quelle mesure estimez-vous que la société civile est actuellement intégrée à l'A21?

Le premier objectif de notre A21 est de rendre notre administration "exemplaire " à travers la mise en place d'un système de gestion environnementale et d'un programme de sensibilisation et de formation de tous les collaborateurs. Il n'est en effet, pas envisageable d'intégrer d'autres acteurs externes à notre démarche si nous ne menons pas au préalable ou en parallèle des actions qui tendent à rendre nos actions plus " durables ".

La société civile est intégrée à l'agenda 21 à travers le projet "Promotion de la santé et de la qualité de vie à Genève " que nous sommes en train de mettre en place dans le quartier de St-Jean. C'est un projet qui s'inscrit dans le cadre du deuxième objectif Agenda 21 de la Ville de Genève, à savoir *Information auprès de la population et mise en place d'un processus de "démocratie participative" en vue de l'élaboration d'un programme d'actions*. Ce projet est mis en place par le Département de l'action sociale et de la santé (DASS) dans le cadre de l'A21 cantonal avec lequel nous essayons d'avoir le plus de synergies possibles. Nous sommes partenaires stratégiques, au même titre que la Fondation Promotion Santé Suisse, et la Ville de Meyrin, qui développe également des processus participatifs dans sa démarche d'Agenda 21. Nos partenaires opérationnels, chargés de la réalisation de ce projet, sont Equiterre et la Fondation du Devenir.

Le projet comporte plusieurs objectifs. Premièrement, il s'agit de développer une démarche participative à l'échelle du quartier qui vise à donner à chacun, dans une perspective individuelle et collective, les moyens "d'agir " en faveur de sa santé et de sa qualité de vie, avec l'idée de diffusion et de reproductibilité du projet. Deuxièmement, il cherche à développer et mettre à disposition des décideurs locaux un outil d'aide à la décision pour la politique et l'administration en lien avec la santé et la qualité de vie de la population. Troisièmement, le projet permettra de faire émerger des projets concrets s'inscrivant dans l'Agenda 21 de la Ville de Genève et émanant de ses habitants.

Le projet est divisé en plusieurs étapes. Lors de l'étape 1, qui s'est déroulée de octobre 2001 à mars 2002, il s'agissait d'établir par quelle type de méthode participative le projet pouvait être mené à bien. L'étape n°1 a aussi permis de choisir un quartier de la ville sur la base de critères élaborés lors de la Phase 1. Ainsi, la Ville de Genève a décidé de travailler sur Saint-Jean / Charmilles afin de profiter des analyses quantitatives et qualitatives déjà menées et de bénéficier de la grande dynamique des habitants, des associations et des divers organismes du quartier.

Pour cela a été mis sur pied un groupe d'accompagnement du projet avec des acteurs-clé à Genève : institutions, associations, groupes d'habitants mobilisés pour une action donnée, voire même des individus. Ils ont été répertoriés comme acteurs-clé du fait de leur positionnement et actions sur le terrain ou de leur reconnaissance dans le quartier, ont une certaine connaissance du quartier et sont proches des habitants.

L'étape 2 du projet a débuté fin 2002 et a pour échéance l'été 2004. Son objectif est de mettre en place et de réaliser les ateliers de scénarios, cœur de la consultation à proprement parler. A l'heure actuelle, un profil de quartier a été rédigé et des acteurs-clefs doivent être inclus dans des groupes de travail. En 2004, des réunions avec les acteurs-clés vont avoir lieu, rencontre où les citoyens pourront exprimer leurs vœux, demandes et plaintes sur leur qualité de vie. La méthode participative choisie est l'atelier de scénarios, méthode souvent utilisée pour prendre des décisions autour de projets de société importants, en matière de technologie par exemple. Elle a la caractéristique de réunir des habitants, des professionnels et des décideurs autour de

différents scénarios afin de faire naître un "nouveau savoir", permettant de formuler des besoins, partagés par tous et conduisant à un plan d'action admis par tous au niveau local, régional ou national. Ce choix a été effectué suite à une analyse comparative de processus participatifs ayant eu lieu dans différents pays, réalisée par la Fondation du Devenir et equiterre sur mandat du Département de l'action sociale et de la santé / Direction générale de la santé (DASS-DGS) du Canton de Genève en mars 2002. La discussion et le choix d'une méthode ont été effectués en collaboration avec le Centre collaborateur de Rennes.

A travers les séances de travail en atelier devraient émerger les attentes et besoins des habitants en matière de santé et de qualité de vie dans une idée d'"empowerment"⁶²), ou "autonomisation" des participants. Cette étape comporte un important travail de préparation et mobilisation qui sera par la suite restitué et analysé.

La troisième étape du projet débutera dès juillet 2004 et permettra de concrétiser les projets qui auront émergé de la consultation en ateliers de scénarios. Si l'essai est concluant, ce type d'expérience participative pourra être reproduite dans d'autres quartiers.

La société civile est donc principalement impliquée dans l'agenda 21 par ce projet d'ateliers de scénarios. A noter que la Ville de Genève a une longue tradition de consultation dans ses quartiers autour de projets qui tendent vers le développement durable.

On peut également mentionner que la préparation et l'organisation des Journées du développement durable intègrent des représentants d'associations issus de nombreux secteurs de la société civile (organisations non gouvernementales environnementales, sociales, etc.).

Comment la notion de société civile a-t-elle été traduite par la Ville ?

La Ville de Genève n'a pas de définition formelle de la société civile. Elle traite avec elle au cas par cas suivant les projets dans lesquels sont impliqués différents acteurs. Dans le domaine de l'urbanisme par exemple, la négociation est essentielle à tout processus, bien que les acteurs issus de la société civile soient redéfinis dans chaque cas. La société civile est prise en compte de manière accrue avec des groupes-cibles nuancés.

Pourquoi le site Internet de la Ville de Genève ne dispose-t-il pas de forum ouvert à la population ?

Ce type d'expérience a été mené par le Canton lors de l'ouverture de son premier site Agenda 21, avec malheureusement très peu de participation de la part du public ; et il semble que ce ne soit pas un cas isolé. Nous sommes tout à fait ouvert à toute suggestion, plainte, remarque, question par rapport au programme Agenda 21 par l'intermédiaire du téléphone, ou du courrier électronique puisque nos coordonnées sont mentionnées sur le site.

Quels sont les moyens offerts pour que le citoyen puisse contribuer au processus d'A21 ?

Le projet de St-Jean (voir plus haut) devrait être reproduit par la suite dans d'autres quartiers.

⁶² (« processus par lequel une personne, ou un groupe social, acquiert la maîtrise des moyens qui lui permettent de se conscientiser, de renforcer son potentiel et de se transformer dans une perspective de développement, d'amélioration de ses conditions de vie et de son environnement », définition du Grand dictionnaire terminologique sur www.granddictionnaire.com)

La Ville a mené des processus de concertation à Genève *hors* du cadre formel de l'Agenda 21 et même avant que l'Agenda 21 n'existe sous sa forme actuelle (crèche de St-Jean, écomobilité Cluse-Roseraie, etc.). Ces projets, même s'ils ne sont pas formellement inclus dans notre Agenda 21 s'inscrivent dans une perspective de développement durable. De manière générale, la population peut contribuer concrètement à des actions de développement durable. Les Journées du développement durable ont pour objectif de montrer que nous pouvons tous y contribuer par des gestes simples au quotidien.

Dans quelle mesure les besoins de la population sont-ils intégrés dans l'A21 ?

Dans le cadre du projet de St-Jean, les besoins exprimés par les habitants pendant les ateliers de scénario seront pris en compte et les projets retenus seront mis en œuvre.. Lors des Journées du développement durable, un questionnaire très complet permet d'apprécier l'état des connaissances d'une partie du public présent et récolter des propositions de projets, des remarques. Des demandes de l'extérieur nous sont régulièrement soumises (demande de subvention, propositions, etc.).

Instruments du dd

Existe-t-il un système de suivi particulier à l'A21 pour vérifier que les actions soient bien menées et apportent les résultats escomptés ?

Mettre en place un système d'indicateurs de développement durable et d'outils d'aide à la décision est notre troisième objectif. Les besoins dans ce domaine doivent encore être identifiés dans les prochains mois. Les indicateurs sélectionnés incluront probablement

- Des outils d'aide à la décision pour le Conseil administratif, pour les fonctionnaires et les Conseillers municipaux
- Des indicateurs "tableau de bord" qui mesureront l'état général de l'environnement, de l'économie ou de la société.
- Des indicateurs spécifiques liés aux projets que nous développons (ex : SGE et projet de St Jean)

De plus, la Ville de Genève été récemment sélectionnée par l'IDHEAP de l'Université de Lausanne, le SANU de Bienne et l'ODT pour participer en tant que Ville-pilote à un projet intitulé "Coûts et bénéfices du développement durable" qui permettra de démontrer quels sont les coûts et les bénéfices pour une municipalité qui se lance dans un programme de durabilité. Des projets concrets de notre administration qui tendent vers le développement durable seront ainsi évalués.

Lors de l'élaboration des indicateurs (projet en cours), savez-vous si certains concernent les nuisances sonores ?

Les nuisances sonores pourraient être prises en compte dans le système d'indicateurs, mais rien n'a été décidé pour l'instant.

Programme d'action

Comment a été conçu le programme des 12 actions ? (Quels ont été les acteurs de son élaboration ? Y-a-t-il eu une consultation ? une coordination ?)

La brochure "développement durable : agir pour la Ville de Genève" ne constitue pas un programme d'actions. Elle comprend des exemples d'actions (passées, présentes, à venir) de notre municipalité allant dans le sens du développement durable. et est issue de la classification en 12 axes des fiches rédigées sous forme d'inventaire non exhaustif entre 1996 et 1999 par les services de la Ville de Genève. Les actions présentées (3 par axe) ont été sélectionnées, après consultation, par les chefs de service. Cette brochure constitue à la fois un inventaire précieux qui nous a permis de construire la base de notre A21 (3 objectifs, voir plus bas) et un outil de sensibilisation et de communication, des collaborateurs.

Avez-vous l'impression que le programme d'action de l'A21 de la Ville s'inscrit dans un projet global de politique de développement durable ?

Notre démarche A21 se base sur trois objectifs prioritaires : 1. mise en place d'une administration exemplaire à travers la réalisation d'un système de gestion environnementale (SGE) et d'un programme de sensibilisation et de formation des employés, 2. information à la population et mise en place d'un processus participatif en vue de l'élaboration d'un programme d'actions, 3. élaboration d'outils d'aide à la décision et d'indicateurs du DD. Ces trois objectifs de l'Agenda 21 visent à implanter à long terme le réflexe de la durabilité au sein de l'administration genevoise et à sensibiliser la population à la thématique.

Est-il suffisamment soutenu par l'exécutif ?

L'A21 est considéré comme une priorité par le Conseil administratif depuis 1999. Le président de la Délégation à l'Agenda 21, M. Ferrazino, est très engagé dans ce domaine

Quel soutien avez-vous reçu de l'administration publique (canton et confédération) ?

La Confédération est active dans le soutien des Agendas 21 locaux à travers les séminaires et forums qu'elle organise par l'intermédiaire de l'Office du Développement Territorial (ODT), qui nous a également soutenu financièrement pour la première édition des Journées du développement durable.

Le Canton a pour mission de soutenir les communes et il a publié à cet effet un "Guide pratique de l'Agenda 21 communal" qui donne des conseils aux Communes qui désirent se lancer dans un programme Agenda 21. Nous collaborons étroitement avec le Canton pour des publications, nous avons participé au groupe de travail sur les indicateurs de durabilité cantonaux, et nous produisons en co-partenariat chaque année les Journées du développement durable.

Avez-vous rencontré des oppositions ou des freins à la mise en œuvre du programme d'actions ? Si oui lesquels ?

Nos trois objectifs Agenda 21 ont été adoptés sans réserve par le Conseil administratif en septembre 2001. Nous n'avons pas rencontré d'obstacles majeurs à leur mise en œuvre puisque nous associons systématiquement l'ensemble des partenaires en amont des projets. La mise en place d'outils pour assurer durablement l'intégration du réflexe DD au sein de l'administration et du Conseil municipal a été bien acceptée. On nous reproche toutefois le manque de projets concrets auxquels on puisse mieux adhérer.

Quels partenaires avez-vous privilégié pour la mise en place du programme d'actions ?

Nous travaillons systématiquement avec des groupes de travail transversaux au sein de l'administration, composés de personnes compétentes en la matière (par exemple, pour notre système de gestion durable (SGE), nous avons dans le groupe des personnes compétentes dans le domaine de l'énergie, des déchets, des achats etc.)

En dehors de l'administration, nous travaillons avec le canton, des associations/ONG/OI/milieus académiques, communes, etc., pour la mise sur pied des Journées du développement durable et bientôt avec des groupes d'habitants pour le projet à St Jean

Nous travaillons avec des mandataires pour la mise en place de certains projets Par exemple pour la mise en place des outils nous travaillerons avec des experts issus du milieu académique , entre autres.

Le programme d'actions est-il issu d'une négociation ? Si oui quels étaient les acteurs en jeu ? Quelles étaient les divergences les plus importantes ?

Les trois objectifs ont été proposés par la Déléguée à l'Agenda 21 dès son entrée en fonction en septembre 2001. Elle a bien entendu pris en compte tout le travail effectué par l'administration jusqu'à cette date, en particulier le travail d'inventaire (fiches ICLEI).

Concernant les nuisances sonores (directement ou indirectement)

Les nuisances sonores sont une pollution qui devient de plus en plus importante dans le milieu urbain et est souvent le problème le plus cité pouvant nuire à la qualité de vie de la population.

Quels types d'actions, actuellement entreprises, pourraient viser une diminution des nuisances sonores en Ville de Genève ?

- Zones 30
- Politique de mobilité pour les employés de l'administration mise en place par le Conseil administratif (aussi appelée le "bouquet transport ")
- Plan piéton de la Ville de Genève
- Journée sans voitures

De manière générale, la lutte contre le bruit (et la politique des transports, dont elle dépend en partie) est dans les mains du canton. La Ville a beaucoup plus un rôle incitatif, une politique " pour ", de sensibilisation et d'encouragement, qu'un politique " contre ".

Savez-vous quel est le pourcentage de la population qui subit une atteinte à la santé psychique ou physique due au bruit en Ville de Genève ?

Nous n'avons pas ce chiffre ici mais il est connu...

Quelles actions pourraient à l'avenir être présentes dans le programme d'A21 de la Ville pour lutter contre la pollution sonore ?

Les ateliers de scénario que nous sommes en train de mettre en place à St-Jean dans le cadre des "Ateliers qualité de vie" vont faire ressortir les demandes des habitants par rapport à différents thèmes ayant trait à leur environnement direct. Si le bruit ressort comme préoccupation première, des efforts seront accomplis pour lutter contre cette nuisance.

Quelle est la compétence de la Ville de Genève pour agir contre les nuisances sonores ?

Zones trente, plan piéton, sensibilisation, ...

Lors de la mise en place de l'A21, avez-vous consulté le DAEL pour discuter d'une éventuelle intégration du Plan directeur cantonal dans l'A21 ?

Non, mais nous travaillons en synergie avec le Service cantonal du développement durable

Que pensez-vous de l'aménagement du territoire en Ville de Genève et son traitement du bruit ?

Nous n'avons pas d'incidence directe au niveau de l'Agenda 21 en matière d'aménagement du territoire ; par contre, dans le cadre du projet des ateliers qualité de vie à St-Jean, nous travaillons directement en lien avec le service d'Urbanisme et d'autres projets dans le futur prendront probablement également cette direction.

L'Agenda 21 – généralités

Qu'est-ce que l'A21 de la Ville a apporté concrètement à la population, aux entreprises, aux associations, à l'administration publique, etc. ? Quelles actions ont été menées avec résultats à l'appui mais qui n'existaient pas avant l'A21 ?

Population

Le processus participatif développé dans les quartiers devrait permettre de sensibiliser les habitants au développement durable et de mettre en place des projets qui répondent directement à leurs besoins et attentes dans ce domaine. Les Journées du développement durable sont également pensées pour la population et la fréquentation en augmentation de 2002 à 2003 (de 2000 à 10000 participants) nous encourage à les réorganiser en 2004. Cette manifestation est également un lieu de partage et d'exposition pour les associations présentes sur les stands de la Manifestation. Le résultat de l'enquête menée cette année montre que cette manifestation est très appréciée par les participants.

Entreprises

Contrairement au Canton qui a publié un guide pour les PME, nous ne travaillons pas directement avec les entreprises pour l'instant. Toutefois, dans le cadre de notre système de gestion environnementale nous serons amenés à développer une politique d'achats plus cohérente avec les principes du développement durable ce qui modifiera nos relations avec les fournisseurs.

Administration

Le principal apport de l'Agenda 21 à l'administration est le Système de gestion environnementale (SGE), premier volet du projet d'"administration exemplaire", l'autre étant constitué par la mise sur pied de programmes de sensibilisation /participation et formations destinées aux fonctionnaires sur le thème du développement durable dans la pratique.

Système de gestion environnementale

A travers leur fonctionnement, les administrations publiques consomment des matières et de l'énergie, mais génèrent des produits, des déchets et des services qui ont un impact sur l'environnement et la santé. La mise en place de notre SGE part de l'idée qu'il faut mieux maîtriser ces flux de matières, d'énergie et d'information qui rentrent et qui sortent du système ville

En outre, le SGE concrétise l'idée force de l'agenda 21 de Rio, à savoir gérer de manière efficiente les ressources au sein des services de l'administration, ce qui permettra des économies importantes grâce à une meilleure transparence des décisions internes et des coûts. Il donne ensuite la possibilité de diminuer les impacts négatifs sur l'environnement et la santé, de mobiliser le personnel municipal autour d'un projet concret de développement durable, et bien entendu de valoriser l'image municipale surtout au niveau local et même international.

Un groupe de travail constitué de collaborateurs issus des cinq départements de la Ville de Genève l'a défini de façon à pouvoir compter sur la mobilisation et l'intérêt du personnel et à arriver rapidement à des résultats concrets. Dans un premier temps, le groupe de travail "SGE" a limité les premières actions du Système de Gestion Environnemental autour de l'écologie de la place de travail administrative, en incluant également l'aspect sécurité et santé au travail. Un bureau d'études de l'environnement a été mandaté pour qu'il rende un bilan des pratiques environnementales en cours dans l'administration suivant cinq thèmes : déchets, achats, eau et l'énergie, mobilité, santé/hygiène/sécurité

Le Bilan environnemental, effectué à travers les services de l'administration municipale durant l'été 2002, est une base de travail très complète qui nous a permis de prioriser des objectifs de l'administration durable et exemplaire. Cet inventaire des pratiques environnementales en Ville de Genève a servi de support à la "Déclaration environnementale relative aux activités administratives de la Ville de Genève", adoptée par le Conseil administratif en septembre 2002. Sorte de "charte", la Déclaration jette les bases de l'intégration des domaines de protection de l'environnement et la préservation de la santé des collaborateurs au sein de ses activités administratives. Elle est formellement divisée en trois parties: la première concerne la manière de la mettre en œuvre (respect souhaité de la législation, formation des employés et amélioration continue), la deuxième est le cœur de la déclaration puisque elle contient les domaines d'action du Système de gestion environnemental, et la troisième traite des moyens de la mettre en œuvre (information, échange de connaissances, ressources à disposition). La Déclaration environnementale s'engage également à assurer la formation des fonctionnaires dans le domaine du développement durable et à diffuser toute information y ayant trait.

Sur la base de la déclaration environnementale et des propositions formulées par les participants du Forum A21 du 31 octobre 2002 (voir plus bas), nous avons proposé 25 actions concrètes, réparties selon les cinq domaines du SGE et limitées à la place de travail. Elles sont rassemblées dans le Programme environnemental 2003-2007. Chaque fiche action du programme environnemental guide les collaborateurs désireux de se conformer à des normes

durables. Conçues sur le même modèle, les fiches action s'attache à décrire l'objectif de la fiche, les actions nécessaires pour y parvenir, le responsable et le public cible, les outils, ressources, délais et indicateurs de l'action.

Pour sensibiliser et mobiliser les collaborateurs autour du projet SGE, nous allons mettre en place des "boîtes à outils", sorte de mallettes pédagogiques ludiques, qui aideront les services à mettre en œuvre ce projet sans que cela ne représente une charge de travail ni un coût supplémentaire. Les boîtes à outils contiendront les protocoles et procédures compatibles avec les exigences de la norme ISO 14'001. Celles-ci devront comprendre les informations et méthodes nécessaires aux responsables de services pour mettre en place une action, le matériel et la logistique nécessaire, la documentation relative, les formations à envisager et les indicateurs pour le suivi des actions. Chaque "boîte" tiendra compte de la "culture" et de la "sensibilité" de chaque service (évaluation qualitative). Les collaborateurs pourront trouver des informations concernant les procédures, les méthodes à adopter, le matériel nécessaire (par exemple pour les déchets : mise à disposition de poubelles), des conseils pour la logistique (par exemple s'assurer que les déchets sont acheminés au bon endroit), les possibilités en matière de formation, et enfin des indicateurs ou des systèmes de mesure pour s'assurer que l'on a atteint les objectifs fixés.

Ces fiches et boîtes répondent en partie à des préoccupations largement mises en avant lors du Forum d'octobre 2002 : des demandes de possibilités efficaces de tri des déchets sont largement ressorties du bilan du forum. Ce point sera lui aussi objet de mesures appropriées puisque 100% des déchets de bureau devront être triés sélectivement. Mieux, les équipements de bureau obsolètes seront récupérés dans le cadre de la coopération au développement. Et plus audacieux encore, des garanties environnementales seront demandées aux fournisseurs, conformément à un souci largement partagé. Enfin, dans un autre registre, des mesures d'économies d'énergie sont prévues.

Le Bilan environnemental a également eu pour tâche d'évaluer les besoins en formation et en actions de sensibilisation. La traduction concrète de la formation s'est faite dès octobre 2003 par un cours intitulé "éco-gestes au travail au quotidien" proposé par la Ville. Destiné aux collaborateurs de l'administration municipale, il a lieu pour la première fois en automne 2003 et devant le nombre d'inscrit, il sera reconduit en 2004. Le but de cette journée de formation est de montrer quels sont les gestes simples que chacun peut mettre en pratique quotidiennement pour limiter les impacts négatifs générés par les activités administratives et pour améliorer ses conditions de travail.

A noter que dès la signature de la Déclaration environnementale deux actions ont été immédiatement mis en place : l'utilisation de papier recyclé dans toute l'administration et la mise à disposition d'un courrier électronique à tous les collaborateurs disposant d'un ordinateur.

Certaines des actions décrites dans le programme environnemental comme le "bouquet transport" visant à réduire les déplacements professionnels et domicile-travail de 20% en véhicules motorisés, ont été conçues avant la mise en place de l'A21 mais n'ont pas été suffisamment relayées au sein de l'administration. Celui-ci sera largement diffusé au sein de l'administration grâce à des fiches d'informations qui seront distribuées trois fois par année à l'ensemble des collaborateurs de l'administration sur les éco-gestes à effectuer dans son travail.

Sensibilisation/formation/participation

Trois cours de formation ont été proposés en 2003 pour la première fois sur le développement durable et l'A21 en général et leurs implications dans le travail des employés au quotidien. Compte tenu de leur succès, ces cours seront doublés l'année prochaine avec des sujets tels que la participation, la communication, les relations Nord-Sud, les aspects sociaux, etc. Ces cours de même que les forums organisés chaque année pour l'administration et le Conseil municipal permettent de mieux ancrer la notion de DD dans notre travail, de faire remonter les attentes, les besoins et donnent la possibilité aux participants de proposer des projets concrets. C'est aussi l'occasion de casser les barrières hiérarchiques, de faciliter les rencontres et favoriser les nouvelles collaborations inter-services.

Conseil municipal

L'organisation d'un forum A21 pour le Conseil municipal en 2002 (première suisse) a permis de sensibiliser et de mieux faire adhérer ces acteurs importants à la démarche. Les Conseillers municipaux sont aujourd'hui des partenaires engagés dont la priorité maintenant est la mise en place d'outils d'ici 2005 qui leur permettront dans leurs actions au sein du Conseil municipal, d'agir en faveur d'un développement durable. Suite à ce forum, une Commission A21 a été créée constituée d'un représentant par parti.

Au terme de ces deux années pendant lesquels la sensibilisation, la formation et l'identification et l'adhésion de tous les acteurs concernés étaient une priorité, la prochaine étape est l'organisation d'un forum au mois de novembre rassemblant le Conseil municipal, le Conseil administratif et la Délégation à l'A21 dont l'objectif est de fixer une stratégie de développement durable à long terme. La population sera ensuite associée à cette réflexion dans une forme encore à définir et selon un processus d'amélioration continue.

Le programme d'actions suit-il une stratégie de développement durable ?

Les trois objectifs de l'Agenda 21 de la Ville de Genève constituaient une première base à la mise en place d'une stratégie de développement durable concertée à long terme.

Financement

Existe-t-il un budget spécifique à l'A21 ? Si oui quel est son montant ? Si non : toutes les actions doivent-elles être prises en compte par le service qui se charge de l'action ?

Le budget de l'Agenda 21 est de CHF 750'000.-- pour l'année 2003. Un budget A21 alloué à chaque service est actuellement en discussion.

Résultats et impacts

Dans quelle mesure estimez-vous que l'A21 de la Ville a amélioré la qualité de vie en Ville de Genève et a ciblé les groupes les plus démunis ?

Le projet "Ateliers qualité de vie" devrait permettre d'améliorer la qualité de vie des habitants d'un quartier de la Ville. Le projet cible en particulier les habitants qui ne s'expriment pas ou n'en ont pas la possibilité (personnes âgées, étrangers, jeunes, etc.). Nous espérons qu'à moyen, long terme, notre démarche permettra d'apporter des améliorations dans la qualité de vie des habitants.

Est-il prévu de faire une évaluation de la politique de l'A21 de la Ville ?

Les indicateurs prévus (voir plus haut) permettront d'évaluer les actions dans un souci d'amélioration continue.

L'A21 dans le futur

Comment imaginez-vous l'évolution du programme d'A21 de la Ville ?

Le forum prévu au mois de novembre (voir plus haut) constitue la première étape vers la mise en place d'une stratégie à long terme. D'autres acteurs tels que la population seront intégrés à cette réflexion dans un souci de transparence et d'amélioration de la qualité de vie au sein de la Ville de Genève.

Pourquoi n'avoir pas couplé l'A21 de la Ville et du canton ?

L'Agenda 21 de la Ville et celui du canton poursuivent des objectifs différents, pour des administrations différentes, tout en se coordonnant et en coopérant sur le terrain, par exemple lors d'événements telles que les Journées du Développement durable, les Ateliers qualité de vie ou pour des publications. En tant qu'échelon du pouvoir public le plus proche du citoyen, une commune est plus à même de sensibiliser et mobiliser les habitants en faveur du développement durable.

Remarque : pour plus d'information voir site internet www.ville-ge.ch/agenda21 qui sera à jour début novembre.

ANNEXE 8 : GRILLE DE LECTURE DES A21

Fiche type de critères : le canton de Genève

Résultats fondés sur les actions prévues du calendrier de législature 2001-2002

| C | B | A | |
|--|--|---|----------------------------------|
| environnement | | | |
| relation aux problèmes globaux : biodiversité, climat, eau, désertification, désarmement | | | |
| approches ponctuelles éducation environnementale audit de biodiversité information sur effet de serre | référence explicite dans les programmes aux problèmes globaux | actions de coopération internationale | <u>C</u> |
| espaces verts | | | |
| objectifs quantitatifs : espaces verts (surface / habitant) Actions ponctuelles d'augmentation ou d'amélioration des espaces verts | objectifs qualitatifs localisés : espaces verts de proximité, participation de la population du quartier | concept intégré des espaces verts, trame verte, couloirs verts, réseaux verts, plans de circulation piétons | <u>A</u> Plan piéton ville |
| biodiversité (faune, flore) | | | |
| protection de certaines espèces | création de zones humides de proximité, désignation d'espaces non accessibles par l'homme (ex. Montpellier) | gestion de tous les espaces verts sous l'angle de la préservation et de l'augmentation de la biodiversité | A/B/C/D/E |
| forêts et arbres urbains | | | |
| plantations d'arbres le long de certaines rues | abattage d'arbres soumis à autorisation, objectif d'augmentation du nombre d'arbres | gestion des forêts périurbaines en DD, fonction économique (bois), sociale (loisirs) , environnementale (qualité de l'air) | A/B/C/D/E |
| agriculture périurbaine | | | |
| préservation des terres agricoles périurbaines existence de jardins familiaux | politique d'animation, fermes pédagogiques | développement de circuits courts de commercialisation, plan de développement durable agricole | A/B/C/D/E |
| ressource en eau (qualitatif) | | | |

| | | | |
|--|---|---|------------------|
| protection des sources dans le POS, nappes, sécurité, approvisionnement | participation à une procédure globale SAGE, Contrat de Rivière... | gestion intégrée de l'eau à long terme, indicateurs de renouvelabilité, gestion collective des nappes insertion des cours d'eau urbains dans l'urbanisme et les loisirs de proximité | A/B/C/D/E |
| eau (quantitatif) et mode de gestion | | | |
| information du public sur un usage raisonné de l'eau | tarification équitable, factures impayées audit de consommation, politique d'économie d'eau dans le réseau (fuites...) | participation du public à la gestion du service des eaux, gestion collective politique active de maîtrise de la demande chez les utilisateurs | A/B/C/D/E |
| eaux usées | | | |
| mise en place d'une gestion globale, taux de raccordement minimal | réseau séparatif, bassins de rétention et de stockage politique d'assainissement individuel des écarts épuration tertiaire (P, N...) | gestion pour chaque zone industrielle, regroupement des activités polluantes (parc de PME) | A/B/C/D/E |
| déchets solides (taux de recyclage % ?) | | | |
| collecte des déchets, et déchetteries accessibles sur le territoire (nb/hab ?) | collecte sélective et retraitement, intégration des déchets retraités dans l'équipement urbain et les circuits économiques | politique d'incitation à la diminution du flux de déchets création de filières de valorisation | B |
| énergie | | | |
| installations de production d'énergies renouvelables sur les bâtiments publics | incitation fiscale des entreprises et des particuliers à l'utilisation d'énergies renouvelables | concept global de remplacement progressif des énergies fossiles par des énergies renouvelables | A/B/C/D/E |
| risques majeurs | | | |
| connaissance des risques et information du public | plan d'exposition aux risques et intégration dans les politiques (POS), non construction dans les périmètres, circulation des produits dangereux politique active : exercices d'alerte | politique active de minimisation des risques naturels : facilitation du transit des eaux en zone inondable, (ripisylve) industriel : implantation / transport matières dangereuses | A/B/C/D/E |

| qualité de l'air | | | |
|--|--|--|--|
| implantation de stations de mesure de la pollution | actions concrètes mais ponctuelles (journées sans voitures), sensibilisation du public information sur l'usage des solvants (industrie, et secteur domestique...) | plans d'actions concrètes et durables de diminution de la pollution, mise en place d'un réseau de transports en commun performant, sûr et propre et incitations financières pour son utilisation, limitation accès voiture particulière au centre ville, organisation du transport des marchandises en ville | A/B/C/D/E |
| bruit | | | |
| stations de mesure de bruit construction de murs anti-bruit à certains endroits | choix des revêtements de chaussées pour diminuer le bruit, zones à limitation forte de vitesse, quartiers sans voiture | plan intégré de circulation dans la ville dans le but de limiter le bruit (tunnels, contournements de quartiers résidentiels etc.) | A/B/C/D/E Pas pris en charge par l'A21 <u>B</u> |
| Intégration de principes environnementaux dans les techniques de construction | | | |
| utilisation de certains déchets inertes dans la construction normes d'isolation | quartiers (nouveau ou réhabilitation) équipés avec sources d'énergies renouvelables et gestion intégrée des déchets B, timents publics HQE (Haute Qualité Environnementale) | généralisation construction HQE dans le secteur privé obligation légale des constructeurs (au POS) ou incitation fiscale, formation des professionnels en coopération avec les chambres syndicales | A/B/C/D/E |
| verdissement des services municipaux | | | |
| achats produits verts, recyclage papier, économies d'énergie, utilisation d'énergies propres pour les transports publics, et pour la flotte de la municipalité | écobilan, écoaudit services municipaux, minimisation des problèmes environnementaux | expérimentation, soutien à la création d'activités et filières de produits verts, conditionalité des appels d'offre aux certifications ISO 14001 et écoproduits | <u>C</u> |
| évaluation environnementale | | | |
| évaluation des projets / environnement | évaluation systématique des programmes / impact environnemental | analyse co_t avantage environnemental, y compris à long terme / patrimoine | A/B/C/D/E |
| économie | | | |
| <i>Il s'agit de promouvoir le développement économique tout court (référence au</i> | | | |

| | | | |
|--|--|---|------------------|
| <i>développement endogène et au renforcement du tissu économique) et non le seul environnement. On ne retiendra pas une action visant à faire implanter une usine polluante simplement parce qu'elle va apporter des emplois, mais le critère environnement sera introduit spécifiquement sous la rubrique : économie<>environnement</i> | | | |
| développement économique | | | |
| objectif développement économique, partenariat privé public affiché | outils spécifiques : pôle, maison des technologies, renfort commerce artisanat | stratégie de développement économique : points forts / faibles, stratégie formalisée de développement endogène | A/B/C/D/E |
| relations de la collectivité locale au tissu économique | | | |
| fournisseurs et délégataires, clauses qualitatives dans les appels d'offre (sociales, environnementales, stratégiques...) | pôles portés par la municipalité dans des approches contractuelles | opérations conjointes et intégrées (coopération décentralisée) | <u>C</u> |
| circuits financiers | | | |
| information des entreprises et des créateurs des mécanismes d'accès aux financements | organisation d'épargne de proximité, aides directes ou indirectes aux entreprises | stratégie formalisée de développement économique avec banques et financeurs | A/B/C/D/E |
| social | | | |
| logement social pour les plus défavorisés | | | |
| volume de production, quota et objectifs quantitatifs | répartition qualitative spatiale | gestion intégrée (habitat sobre, coût d'accès aux services urbains) | A/B/C/D/E |
| services sociaux | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive | gestion de la demande, intégration avec d'autres services | <u>B</u> |
| lutte contre l'exclusion sociale | | | |
| résorption des poches d'exclusion, relocalisation, discrimination positive | prise en charge des quartiers populaires, valoriser initiatives et solidarité de voisinage, innovation | recomposition de la ville approche intégrée services, et des politiques sectorielles, accès à toutes les fonctions urbaines | <u>C</u> |
| santé | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, soins aux plus démunis, discrimination positive | gestion de la demande de soins, intégration avec d'autres services, politique de prévention, intégration de la promotion de la santé dans l'Agenda 21 | <u>A</u> |

| éducation formation | | | |
|---|---|--|-----------|
| classes vertes | pédagogie active de l'environnement, discrimination positive, participation à des projets collectifs (nettoyages ...) | développement durable identifié dans les programmes, coopération internationale | <u>B</u> |
| culture | | | |
| efficacité, proximité, accès de tous | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive pour les plus défavorisés, politique culturelle dans les quartiers défavorisés | échange entre cultures, vision développement durable | A/B/C/D/E |
| loisirs | | | |
| diversité et accès de tous | tirer des atouts du patrimoine local, discrimination positive vers les plus défavorisés | valorisation du patrimoine local, avec accompagnement de responsabilisation | A/B/C/D/E |
| démographie (qualitative et quantitative) | | | |
| suivi sur le terrain des niveaux de population, planning familial, éducation à destination des jeunes | explication des évolutions, origine et destination qualitative, prise en compte dans la programmation des investissements publics | action, effort de mixité de générations, données disponibles au public | A/B/C/D/E |
| police justice sécurité | | | |
| efficacité, proximité, prévention des actes de délinquance, îlotage | réparation, réinsertion, rassurer les victimes potentielles, participation | nouvelles formes de médiation, approche intégrée (école, animateurs sociaux, police...) | A/B/C/D/E |
| social <> économie | | | |
| logements | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive | gestion de la demande, intégration avec d'autres services | A/B/C/D/E |
| exclusion économique | | | |
| employabilité individuelle, formation | création de nouvelles sphères d'activités, services de proximité | amélioration de la capacité de la sphère économique à prendre en charge des publics défavorisés, mise en place de réseaux d'épargne solidaire... | <u>A</u> |
| intégration des femmes | | | |
| information sur le rôle et le statut des femmes | centre d'accueils pour des problèmes spécifiques : violence | | <u>C</u> |

| | | | |
|--|--|--|-----------|
| intégration des handicapés dans l'entreprise | | | |
| | | | A/B/C/D/E |
| environnement<>économie | | | |
| intégration environnement économie | | | |
| cas isolés d'entreprises qui changent de comportement | information, sensibilisation des entreprises à la gestion de l'environnement, nouvelles activités environnement | intégration certification SMEA et ISO 14001, opérations collectives réseaux d'entreprise, zones industrielles (PALME...) | <u>B</u> |
| tourisme et patrimoine | | | |
| approche patrimoniale, catalogue | politique publique (acquisitions foncières, montages économiques) | tourisme durable, pérennisation des filières, mixité (pas de monoculture touristique) | A/B/C/D/E |
| environnement <> social | | | |
| insertion par l'environnement | | | |
| | programme d'insertion grâce à des emplois verts | pérennisation des emplois verts | A/B/C/D/E |
| appropriation sociale de l'environnement | | | |
| information sur le patrimoine de proximité | actions de formation sensibilisation active | participation du public à la gestion environnementale | <u>B</u> |
| gouvernance | | | |
| affirmation des principes : participation, solidarité, partenariat, innovation, précaution, prévention, subsidiarité, transversalité intégration, pérennité | | | |
| 3< principes cités | 6< principes cités | 9< principes cités | A/B/C/D/E |
| genèse et mise en oeuvre du LA 21 | | | |
| actions dispersées, initiatives de groupements de citoyens | discussion publique sur les objectifs, concept global élaboré par municipalité + citoyens, mise en place concrète laissée aux initiatives des associations | concept global élaboré par municipalité + citoyens, mise en pratique menée et coordonnée par la ville, processus périodique et public d'évaluation | <u>C</u> |
| citoyenneté démocratie | | | |
| adéquation de l'offre à la demande sociale, sondages | participation aux propositions et projets, réunions de quartier | dialogue dans une instance formelle : Conseils Consultatifs Locaux du développement durable, référendum sur un Agenda 21 local | <u>E</u> |
| échelle | | | |
| projets de quartier, | échelle de | vision intégrée vers le | <u>C</u> |

| | | | |
|---|--|--|----------------------------|
| projets isolés | l'agglomération, dynamique entre quartiers | bas quartiers (antenne dans les quartiers), vers le haut région et aire métropolitaine (ville campagne) | SURTOUT NIVEAU VILLE |
| travail sur les échelles | | | |
| penser les relations entre les échelles quartier/ ville/ agglomération/ métropole/ régionale/ nationale | définir de façon technique les échelles pertinentes, intercommunalité au second degré | action publique et démocratique pour choisir les échelles (débat, référendum), élection d'assemblées au niveau pertinent (agglomération, pays) | <u>C</u> |
| dispositif général | | | |
| articulation des diverses politiques locales | les niveaux supérieurs sont informés, interpellations réciproques | opposable à l'Etat, pièce de la négociation des contrats de plan | <u>C</u> |
| gestion municipale du développement durable | | | |
| projet développement durable interservice | responsable développement durable, au niveau de la stratégie des services, objectifs par service | affichage du développement durable comme élément structurant des services | <u>C</u> |
| information | | | |
| informations sectorielles : état de l'environnement données sociales ou économiques | données intégrées indicateurs de développement durable d'état (diagnostic) | politiques par objectifs chiffrés sur des indicateurs de développement durable formalisés dans le programme et réévaluation périodique | <u>B</u> En cours |
| évaluation des politiques | | | |
| investigation recueil des données a posteriori | formulation d'un avis collectif, instance indépendante de l'évaluation, pluralisme des sources d'information (enquêtes, recherches...) | organisation d'un débat public, prise en considération des éléments dans l'action de chaque service et de chaque décision | <u>C</u> |
| services urbains | | | |
| services administratifs | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive | gestion de la demande, intégration avec d'autres services | <u>E</u> |
| management de la demande services publics urbains | | | |
| (eau, énergie, transport public, sport et loisir, information...) | | | |
| information des consommateurs des | concertation entre les usagers dans une | mise en oeuvre de politiques actives et | <u>C</u> |

| | | | |
|--|--|--|-----------|
| économies possibles (eau, énergie...) | logique de maîtrise de la demande et de gestion solidaire et participative | financières en vue de maîtriser les demandes | |
| répartition spatiale des services urbains (publics et privés) | | | |
| opérations ponctuelles | répartition spatiale équilibrée | implantation d'un centre intégré de services dans tous les quartiers | A/B/C/D/E |
| maîtrise de la mobilité | | | |
| transports collectifs, politique du stationnement restrictive | plan de circulation et plan d'occupation des sols coordonnés en vue de diminuer la mobilité | plan de circulation des marchandises, programmation de mixité sociale et fonctionnelle | A/B/C/D/E |
| transport | | | |
| solutions innovantes (voitures électriques à disposition, co-voiturage etc.) | développement des transports en commun par véhicules non polluants, parkings gratuits aux terminus des lignes urbaines | plan intégré des voies de circulation en donnant la priorité aux moyens de transport non polluants | C |

ANNEXE 9 : GRILLE DE LECTURE DES A21

Fiche type de critères : Bristol City
Fondé sur l'Action Plan Update 03.2002

| C | B | A | |
|--|--|---|------------------|
| environnement | | | |
| relation aux problèmes globaux : biodiversité, climat, eau, désertification, désarmement | | | |
| approches ponctuelles éducation environnementale audit de biodiversité information sur effet de serre | référence explicite dans les programmes aux problèmes globaux | actions de coopération internationale | <u>C</u> |
| espaces verts | | | |
| objectifs quantitatifs : espaces verts (surface / habitant) Actions ponctuelles d'augmentation ou d'amélioration des espaces verts | objectifs qualitatifs localisés : espaces verts de proximité, participation de la population du quartier | concept intégré des espaces verts, trame verte, couloirs verts, réseaux verts, plans de circulation piétons | A/B/C/D/E |
| biodiversité (faune, flore) | | | |
| protection de certaines espèces | création de zones humides de proximité, désignation d'espaces non accessibles par l'homme (ex. Montpellier) | gestion de tous les espaces verts sous l'angle de la préservation et de l'augmentation de la biodiversité | <u>C</u> |
| forêts et arbres urbains | | | |
| plantations d'arbres le long de certaines rues | abattage d'arbres soumis à autorisation, objectif d'augmentation du nombre d'arbres | gestion des forêts périurbaines en DD, fonction économique (bois), sociale (loisirs) , environnementale (qualité de l'air) | A/B/C/D/E |
| agriculture périurbaine | | | |
| préservation des terres agricoles périurbaines existence de jardins familiaux | politique d'animation, fermes pédagogiques | développement de circuits courts de commercialisation, plan de développement durable agricole | A/B/C/D/E |
| ressource en eau (qualitatif) | | | |
| protection des sources | participation à une | gestion intégrée de l'eau | A/B/C/D/E |

| | | | |
|--|---|---|------------------|
| dans le POS, nappes, sécurité, approvisionnement | procédure globale SAGE, Contrat de Rivière... | à long terme, indicateurs de renouvelabilité, gestion collective des nappes insertion des cours d'eau urbains dans l'urbanisme et les loisirs de proximité | |
| eau (quantitatif) et mode de gestion | | | |
| information du public sur un usage raisonné de l'eau | tarification équitable, factures impayées audit de consommation, politique d'économie d'eau dans le réseau (fuites...) | participation du public à la gestion du service des eaux, gestion collective politique active de maîtrise de la demande chez les utilisateurs | A/B/C/D/E |
| eaux usées | | | |
| mise en place d'une gestion globale, taux de raccordement minimal | réseau séparatif, bassins de rétention et de stockage politique d'assainissement individuel des écarts épuration tertiaire (P, N...) | gestion pour chaque zone industrielle, regroupement des activités polluantes (parc de PME) | A/B/C/D/E |
| déchets solides (taux de recyclage % ?) | | | |
| collecte des déchets, et déchetteries accessibles sur le territoire (nb/hab ?) | collecte sélective et retraitement, intégration des déchets retraités dans l'équipement urbain et les circuits économiques | politique d'incitation à la diminution du flux de déchets création de filières de valorisation | B |
| énergie | | | |
| installations de production d'énergies renouvelables sur les bâtiments publics | incitation fiscale des entreprises et des particuliers à l'utilisation d'énergies renouvelables | concept global de remplacement progressif des énergies fossiles par des énergies renouvelables | A/B/C/D/E |
| risques majeurs | | | |
| connaissance des risques et information du public | plan d'exposition aux risques et intégration dans les politiques (POS), non construction dans les périmètres, circulation des produits dangereux politique active : exercices d'alerte | politique active de minimisation des risques naturels : facilitation du transit des eaux en zone inondable, (ripisylve) industriel : implantation / transport matières dangereuses | A/B/C/D/E |
| qualité de l'air | | | |

| | | | |
|--|--|--|----------|
| implantation de stations de mesure de la pollution | actions concrètes mais ponctuelles (journées sans voitures), sensibilisation du public information sur l'usage des solvants (industrie, et secteur domestique...) | plans d'actions concrètes et durables de diminution de la pollution, mise en place d'un réseau de transports en commun performant, sûr et propre et incitations financières pour son utilisation, limitation accès voiture particulière au centre ville, organisation du transport des marchandises en ville | <u>C</u> |
|--|--|--|----------|

bruit

| | | | |
|--|--|--|----------|
| stations de mesure de bruit construction de murs anti-bruit à certains endroits | choix des revêtements de chaussées pour diminuer le bruit, zones à limitation forte de vitesse, quartiers sans voiture | plan intégré de circulation dans la ville dans le but de limiter le bruit (tunnels, contournements de quartiers résidentiels etc.) | <u>C</u> |
|--|--|--|----------|

Intégration de principes environnementaux dans les techniques de construction

| | | | |
|--|--|---|------------------|
| utilisation de certains déchets inertes dans la construction normes d'isolation | quartiers (nouveau ou réhabilitation) équipés avec sources d'énergies renouvelables et gestion intégrée des déchets B, timents publics HQE (Haute Qualité Environnementale) | généralisation construction HQE dans le secteur privé obligation légale des constructeurs (au POS) ou incitation fiscale, formation des professionnels en coopération avec les chambres syndicales | A/B/C/D/E |
|--|--|---|------------------|

verdissement des services municipaux

| | | | |
|--|---|--|----------|
| achats produits verts, recyclage papier, économies d'énergie, utilisation d'énergies propres pour les transports publics, et pour la flotte de la municipalité | écobilan, écoaudit services municipaux, minimisation des problèmes environnementaux | expérimentation, soutien à la création d'activités et filières de produits verts, conditionalité des appels d'offre aux certifications ISO 14001 et écoproduits | C |
|--|---|--|----------|

évaluation environnementale

| | | | |
|--|---|--|------------------|
| évaluation des projets / environnement | évaluation systématique des programmes / impact environnemental | analyse co_t avantage environnemental, y compris à long terme / patrimoine | A/B/C/D/E |
|--|---|--|------------------|

économie

Il s'agit de promouvoir le développement économique tout court (référence au développement endogène et au renforcement du tissu économique) et non le seul environnement. On ne retiendra pas une action visant à faire implanter une usine

| | | | |
|---|--|---|------------------|
| <i>polluante simplement parce qu'elle va apporter des emplois, mais le critère environnement sera introduit spécifiquement sous la rubrique : économie<>environnement</i> | | | |
| développement économique | | | |
| objectif développement économique, partenariat privé public affiché | outils spécifiques : pôle, maison des technologies, renfort commerce artisanat | stratégie de développement économique : points forts / faibles, stratégie formalisée de développement endogène | A/B/C/D/E |
| relations de la collectivité locale au tissu économique | | | |
| fournisseurs et délégataires, clauses qualitatives dans les appels d'offre (sociales, environnementales, stratégiques...) | pôles portés par la municipalité dans des approches contractuelles | opérations conjointes et intégrées (coopération décentralisée) | A/B/C/D/E |
| circuits financiers | | | |
| information des entreprises et des créateurs des mécanismes d'accès aux financements | organisation d'épargne de proximité, aides directes ou indirectes aux entreprises | stratégie formalisée de développement économique avec banques et financeurs | B |
| social | | | |
| logement social pour les plus défavorisés | | | |
| volume de production, quota et objectifs quantitatifs | répartition qualitative spatiale | gestion intégrée (habitat sobre, coût d'accès aux services urbains) | A/B/C/D/E |
| services sociaux | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive | gestion de la demande, intégration avec d'autres services | A/B/C/D/E |
| lutte contre l'exclusion sociale | | | |
| résorption des poches d'exclusion, relocalisation, discrimination positive | prise en charge des quartiers populaires, valoriser initiatives et solidarité de voisinage, innovation | recomposition de la ville approche intégrée services, et des politiques sectorielles, accès à toutes les fonctions urbaines | A/B/C/D/E |
| santé | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, soins aux plus démunis, discrimination positive | gestion de la demande de soins, intégration avec d'autres services, politique de prévention, intégration de la promotion de la santé dans l'Agenda 21 | B |
| éducation formation | | | |

| | | | |
|---|---|--|------------------|
| classes vertes | pédagogie active de l'environnement, discrimination positive, participation à des projets collectifs (nettoyages ...) | développement durable identifié dans les programmes, coopération internationale | <u>B</u> |
| culture | | | |
| efficacité, proximité, accès de tous | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive pour les plus défavorisés, politique culturelle dans les quartiers défavorisés | échange entre cultures, vision développement durable | A/B/C/D/E |
| loisirs | | | |
| diversité et accès de tous | tirer des atouts du patrimoine local, discrimination positive vers les plus défavorisés | valorisation du patrimoine local, avec accompagnement de responsabilisation | A/B/C/D/E |
| démographie (qualitative et quantitative) | | | |
| suivi sur le terrain des niveaux de population, planning familial, éducation à destination des jeunes | explication des évolutions, origine et destination qualitative, prise en compte dans la programmation des investissements publics | action, effort de mixité de générations, données disponibles au public | A/B/C/D/E |
| police justice sécurité | | | |
| efficacité, proximité, prévention des actes de délinquance, îlotage | réparation, réinsertion, rassurer les victimes potentielles, participation | nouvelles formes de médiation, approche intégrée (école, animateurs sociaux, police...) | <u>B</u> |
| social <> économie | | | |
| logements | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive | gestion de la demande, intégration avec d'autres services | <u>B</u> |
| exclusion économique | | | |
| employabilité individuelle, formation | création de nouvelles sphères d'activités, services de proximité | amélioration de la capacité de la sphère économique à prendre en charge des publics défavorisés, mise en place de réseaux d'épargne solidaire... | A/B/C/D/E |
| intégration des femmes | | | |
| information sur le rôle et le statut des femmes | centre d'accueils pour des problèmes spécifiques : violence | | A/B/C/D/E |
| intégration des handicapés dans l'entreprise | | | |

| | | | |
|--|--|--|-----------|
| | | | A/B/C/D/E |
| environnement <> économie | | | |
| intégration environnement économie | | | |
| cas isolés d'entreprises qui changent de comportement | information, sensibilisation des entreprises à la gestion de l'environnement, nouvelles activités environnement | intégration certification SMEA et ISO 14001, opérations collectives réseaux d'entreprise, zones industrielles (PALME...) | <u>B</u> |
| tourisme et patrimoine | | | |
| approche patrimoniale, catalogue | politique publique (acquisitions foncières, montages économiques) | tourisme durable, pérennisation des filières, mixité (pas de monoculture touristique) | A/B/C/D/E |
| environnement <> social | | | |
| insertion par l'environnement | | | |
| | programme d'insertion grâce à des emplois verts | pérennisation des emplois verts | A/B/C/D/E |
| appropriation sociale de l'environnement | | | |
| information sur le patrimoine de proximité | actions de formation sensibilisation active | participation du public à la gestion environnementale | <u>B</u> |
| gouvernance | | | |
| affirmation des principes : participation, solidarité, partenariat, innovation, précaution, prévention, subsidiarité, transversalité intégration, pérennité | | | |
| 3< principes cités | 6< principes cités | 9< principes cités | A/B/C/D/E |
| genèse et mise en oeuvre du LA 21 | | | |
| actions dispersées, initiatives de groupements de citoyens | discussion publique sur les objectifs, concept global élaboré par municipalité + citoyens, mise en place concrète laissée aux initiatives des associations | concept global élaboré par municipalité + citoyens, mise en pratique menée et coordonnée par la ville, processus périodique et public d'évaluation | <u>B</u> |
| citoyenneté démocratie | | | |
| adéquation de l'offre à la demande sociale, sondages | participation aux propositions et projets, réunions de quartier | dialogue dans une instance formelle : Conseils Consultatifs Locaux du développement durable, référendum sur un Agenda 21 local | A/B/C/D/E |
| échelle | | | |
| projets de quartier, projets isolés | échelle de l'agglomération, dynamique entre | vision intégrée vers le bas quartiers (antenne dans les quartiers), vers | <u>C</u> |

| | | | |
|---|--|--|-----------|
| | quartiers | le haut région et aire métropolitaine (ville campagne) | |
| travail sur les échelles | | | |
| penser les relations entre les échelles quartier/ ville/ agglomération/ métropole/ régionale/ nationale | définir de façon technique les échelles pertinentes, intercommunalité au second degré | action publique et démocratique pour choisir les échelles (débat, référendum), élection d'assemblées au niveau pertinent (agglomération, pays) | <u>C</u> |
| dispositif général | | | |
| articulation des diverses politiques locales | les niveaux supérieurs sont informés, interpellations réciproques | opposable à l'Etat, pièce de la négociation des contrats de plan | <u>B</u> |
| gestion municipale du développement durable | | | |
| projet développement durable interservice | responsable développement durable, au niveau de la stratégie des services, objectifs par service | affichage du développement durable comme élément structurant des services | <u>B</u> |
| information | | | |
| informations sectorielles : état de l'environnement | données intégrées | politiques par objectifs chiffrés sur des indicateurs de développement durable | <u>B</u> |
| données sociales ou économiques | indicateurs de développement durable d'état (diagnostic) | formalisés dans le programme et réévaluation périodique | |
| évaluation des politiques | | | |
| investigation recueil des données a posteriori | formulation d'un avis collectif, instance indépendante de l'évaluation, pluralisme des sources d'information (enquêtes, recherches...) | organisation d'un débat public, prise en considération des éléments dans l'action de chaque service et de chaque décision | C |
| services urbains | | | |
| services administratifs | | | |
| efficacité, proximité | accueil et adaptation à de nouvelles demandes, discrimination positive | gestion de la demande, intégration avec d'autres services | A/B/C/D/E |
| management de la demande services publics urbains | | | |
| (eau, énergie, transport public, sport et loisir, information...) | | | |
| information des consommateurs des économies possibles (eau, énergie...) | concertation entre les usagers dans une logique de maîtrise de la demande et de gestion | mise en oeuvre de politiques actives et financières en vue de maîtriser les demandes | A/B/C/D/E |

| | | | |
|--|--|--|------------------|
| | solidaire et participative | | |
| répartition spatiale des services urbains (publics et privés) | | | |
| opérations ponctuelles | répartition spatiale équilibrée | implantation d'un centre intégré de services dans tous les quartiers | A/B/C/D/E |
| maîtrise de la mobilité | | | |
| transports collectifs, politique du stationnement restrictive | plan de circulation et plan d'occupation des sols coordonnés en vue de diminuer la mobilité | plan de circulation des marchandises, programmation de mixité sociale et fonctionnelle | <u>C</u> |
| transport | | | |
| solutions innovantes (voitures électriques à disposition, co-voiturage etc.) | développement des transports en commun par véhicules non polluants, parkings gratuits aux terminus des lignes urbaines | plan intégré des voies de circulation en donnant la priorité aux moyens de transport non polluants | <u>C</u> |