

Dix ans d'Agenda 21 à Albertslund : une histoire durable ?

LAURE HÉLAND

Albertslund est une petite ville danoise, dans la périphérie de Copenhague, à l'histoire un peu singulière. Créée en 1963, cette ville nouvelle fut la première grande réalisation du plan d'aménagement régional de Copenhague. Son caractère expérimental lui a permis de bénéficier de nombreuses innovations, tant dans son aménagement que son architecture, attirant ainsi une population plutôt « progressiste » se retrouvant autour de préoccupations environnementales communes. Les élus locaux, sociaux-démocrates assurant une continuité politique depuis trente ans, ont également l'environnement pour priorité politique. De fait, l'Agenda 21 local s'est construit sur une implication forte de l'ensemble des acteurs: habitants, organisations locales, élus politiques. Dans la mise en œuvre des objectifs de l'Agenda 21 local, la participation des habitants est un élément essentiel qui s'est appuyé sur des initiatives originales, comme un groupe d'usagers, toujours actif aujourd'hui, des associations de locataires et de propriétaires et des Agendas 21 de quartier

Une histoire originale

Après la seconde guerre mondiale, dans un contexte de forte croissance démographique et de pénurie de logements, plusieurs facteurs président à la création d'Albertslund, une des premières villes nouvelles au Danemark. On note d'une part la volonté politique de freiner la croissance – mais surtout l'étalement – de Copenhague, et d'autre part la mobilisation des acteurs institutionnels et industriels autour de la construction de nouvelles zones d'habitation sans dénaturer les paysages remarquables. De cette volonté de planification naît une ville nouvelle particulière, à la fois caractéristique des villes nouvelles européennes de la même époque et spécifique par certains traits qui lui sont propres.

[1] Par le Comité de planification de la région de Copenhague, organisation privée créée en 1928 sur l'initiative de l'Institut danois d'urbanisme, lui-même organisme officiel qui avait notamment élaboré en 1936 le plan de la ceinture verte de Copenhague. L'Office de planification régionale est financé pour moitié par le Trésor, et pour moitié par les 29 communes concernées.

Laure Héland est doctorante en aménagement au laboratoire Ville, société, territoire du CESA à Tours. Elle travaille sur les quartiers durables en Europe.

Freiner la croissance urbaine de Copenhague

Jusqu'à l'époque de la seconde guerre mondiale, l'arsenal législatif n'avait pas permis d'aboutir à des plans opposables aux tiers, notamment à cause de l'absence d'une structure administrative régionale officielle de coordination de la planification. Celle-ci s'exerce alors partiellement par l'intermédiaire de lois (loi sur les agglomérations, loi sur la protection de la nature, loi sur l'urbanisme), mais la planification régionale au Danemark est surtout l'œuvre d'associations privées. C'est ainsi que le premier grand plan d'aménagement régional de Copenhague, le «plan de doigts» (ainsi surnommé à cause de sa forme gantée), apparu en 1947 avec la nécessité de planifier efficacement la croissance urbaine de Copenhague, est à l'initiative d'un organisme privé: l'Office de planification régionale, créé en 1945^[1]. Ce plan fut développé à partir de 1958 par un organisme spécial mis en place par l'Office national de l'urbanisme puis publié en 1961 comme «schéma préliminaire pour la région de Copenhague».

L'objectif du plan de doigts est alors de freiner la croissance de Copenhague et de canaliser les tendances spontanées de son urbanisation. Selon ce plan, les nouvelles aires urbaines de Copenhague devront grandir comme les doigts d'une main, depuis la paume (centre de Copenhague) le long de cinq grandes lignes de trains de banlieue. Les espaces entre les doigts devront rester verts, pour permettre à la jeune métropole de respirer^[2]. Le plan prévoit à l'époque que les urbanisations digitées soient constituées de quartiers groupés autour de chaque gare et comprenant un centre commercial et administratif. C'est ici que prend racine le projet d'Albertslund, au sud-ouest de Copenhague.

Albertslund a été planifiée par un urbaniste connu – le professeur M. P. Bredsdorff^[3] – qui a cherché essentiellement à adapter à un quartier nouveau l'utilisation de maisons individuelles préfabriquées, obéissant ainsi à un désir du ministère du logement de réaliser à la même époque plusieurs opérations de ce type permettant une production industrielle des logements. Approuvé par le ministère en 1957, le premier schéma structurel du professeur Bredsdorff ne fut pas utilisé avant 1959, date à laquelle un ancien collaborateur du professeur fut chargé avec sa petite équipe de réaliser le plan de détail.

Un plan de développement urbain partiel, en 1963, établit les frontières définitives de la municipalité, qui prévoit un développement pour Albertslund allant jusqu'à 40000 habitants (Albertslund en compte 30000 aujourd'hui). Dans les années qui suivent, plusieurs grandes aires résidentielles sont construites dans les zones ouest et nord-est, et

[2] *Albertslund : a planned town*, Albertslund Municipality, 1993.

[3] M.P. Bredsdorff est l'un des trois auteurs principaux du plan de doigts, avec S.E. Rasmussen et M.R. Drayby.

les zones industrielles sont approuvées dans le plan de développement urbain.

L'importance du rôle des collectivités locales dans les pays scandinaves les désignait particulièrement pour jouer le rôle de maître d'ouvrage des «villes nouvelles». Ainsi la commune d'Albertslund a été la cheville ouvrière de ce projet, avec l'appui du gouvernement, sans que la municipalité de la capitale ait aucun rôle à jouer.

Albertslund-ville nouvelle : des caractéristiques spécifiques

Les caractéristiques d'Albertslund ne vont pas sans rappeler celles des autres villes nouvelles construites à la même époque en Europe. On retrouve un même attachement à la qualité environnementale et paysagère, une attention forte portée à la question de la desserte par les transports en commun, ainsi qu'une volonté d'innover dans les domaines de l'architecture et de l'urbanisme. Toutefois, pour chaque caractéristique Albertslund possède ses propres spécificités.

Le plan régional de Copenhague prévoyait une orientation préférentielle de l'urbanisation vers l'ouest afin de préserver les paysages remarquables situés au nord et de limiter l'urbanisation de l'île d'Amager au sud. Cette orientation permettait ainsi de préserver les sites les plus naturels et pittoresques pour les loisirs, dont tous les plans soulignaient à l'époque l'importance croissante pour la planification urbaine. De ce fait, le choix du site de la future ville nouvelle s'est porté sur Albertslund, petite commune au paysage rural sans prétention située à l'ouest de Copenhague.

Au sein même d'Albertslund, un grand souci a été apporté aux aménagements en faveur de l'environnement, comme la séparation des eaux usées et pluviales, le plan de circulation isolant les voitures des piétons et cyclistes (les chemins piétonniers et cyclables se transforment en ponts ou en tunnels lorsqu'ils croisent une route) ou la part majoritaire sur la commune réservée aux espaces verts et de loisirs à proximité des nouveaux quartiers. Les espaces verts représentent 60% du territoire communal, dont 900 hectares de forêt domaniale, et quatre grands parcs municipaux.

Il semble que pour les promoteurs scandinaves de villes nouvelles la question de la desserte par les transports en commun de masse soit primordiale^[4]. De fait, pour Albertslund, c'est la conjonction de sa position à l'ouest de Copenhague (à l'écart des paysages remarquables et espaces naturels à préserver), le caractère encore rural de la commune (peu d'expropriations à prévoir) et sa position stratégique sur la première ligne ferrée construite, qui en ont fait un site de choix pour la

[4] Pierre Merlin, Pierre Guertin, « Urbanisme à Copenhague, Stockholm, Helsinki », *Cahiers de l'IAURP*, vol. 9, octobre 1967.

ville nouvelle. On peut citer Albertslund comme la première réalisation d'envergure qui entre dans le cadre du plan de doigts.

Ville novatrice à son époque, Albertslund proposait une architecture nouvelle et originale, et un zonage permettant la séparation des fonctions d'habitat, de loisirs et de travail. Albertslund est l'une des villes nouvelles danoises les plus intéressantes, selon l'architecte du Fond spécial de réhabilitation de la fédération nationale des associations de logement. Constituée d'habitations préfabriquées, on y trouve représentés au moins six ou sept systèmes de construction différents. L'architecture méditerranéenne a été une large source d'inspiration dans les premiers quartiers construits, où le modèle des habitations créées par l'architecte Jorn Utzon^[5] a été repris. Leur construction a été industrialisée pour permettre d'abaisser les prix tout en gardant leur qualité. Les détails extérieurs et intérieurs de l'architecture ont été particulièrement soignés (design, matériaux, couleurs, formes...).

Le caractère expérimental d'Albertslund se manifeste de plusieurs façons. C'est la réalisation initiale, avec cette envergure, du premier plan d'aménagement régional de Copenhague. Cette opération marque le début de la rationalisation et de l'industrialisation dans la construction des logements, et notamment des logements sociaux (61% de l'ensemble des logements). Enfin, elle accorde une valeur nouvelle au paysage et à l'environnement.

Ainsi, par sa nature originale et expérimentale, par son orientation et sa stabilité politique^[6], Albertslund a attiré une population particulière. Une population plutôt de gauche et montrant une forte sensibilité pour l'environnement, qui s'implique précocement dans la gestion municipale, dès les années 1970, sur les questions et enjeux relatifs à l'environnement^[7].

L'Agenda 21 local ou la rencontre du politique et du citoyen

La naissance de l'Agenda 21 local à Albertslund s'est appuyée à la fois sur une mobilisation forte des habitants et sur une implication importante des élus locaux. Si l'on met en parallèle les engagements nationaux en faveur du développement durable et le cheminement d'Albertslund, on constate le caractère pionnier de cette dernière dans la mise en œuvre des principes de Rio.

Du fait de la sensibilité politique locale et de l'engagement fort d'une grande partie des habitants pour l'environnement, des campagnes en faveur de l'environnement apparaissent dès 1971. Sur la base du volontariat, les habitants prennent des initiatives pour développer

[5] Jorn Utzon est notamment l'architecte de l'opéra de Sydney réalisé en 1973.

[6] Finn Aaberg est maire (social-démocrate) d'Albertslund depuis les années 1970.

[7] Jesper Holm, Mercy Kamara, « The participatory and consensus-seeking approach of the Danish LA21 », in William Lafferty (dir.), *Sustainable Communities in Europe*, Earthscan, Londres, 2001, p. 58-77.

des plans et des méthodes visant l'amélioration de l'environnement local. Il faut également noter que le mode d'organisation du logement au Danemark, autour des associations locales de locataires et de propriétaires, n'est pas indifférent au taux d'implication des habitants dans les « affaires communes ». Les habitants, au sein de ces associations, participent activement à la gestion des espaces communs et à la vie locale. De façon similaire, résultant sans doute de la jeunesse de l'histoire d'Albertslund, on observe un sentiment général de responsabilité partagée sur toutes les questions de la vie quotidienne, notamment les enjeux environnementaux. Cette forte volonté politique générale du public et son attachement aux enjeux de protection environnementale perdurent aujourd'hui. Une étude a par exemple montré que 94 % des habitants sont prêts à payer une taxe de 1 000 couronnes danoises supplémentaires (environ 135 euros) à la taxe conventionnelle, si elle devait être utilisée pour l'amélioration de l'environnement au sein de la municipalité^[8].

Cet « activisme » environnemental, joint à la tradition danoise de participation des citoyens aux politiques locales, a fourni à Albertslund une infrastructure sans égal pour le développement du mandat de Rio sur les Agendas 21 locaux. En fait, à la suite de la conférence de Rio et avant même que le mandat Agenda 21 de Rio reçoive un assentiment moral ou politique du gouvernement national, les citoyens d'Albertslund ont commencé à faire pression sur les élus locaux pour initier un Agenda 21 local. Ceux-ci n'ont d'ailleurs pas été difficiles à convaincre, étant déjà engagés sur ce terrain en tant qu'élus mais aussi en tant que citoyens de la commune. À ce propos, il est important de noter que plusieurs acteurs institutionnels, dont le directeur du fond spécial de réhabilitation de la fédération nationale des associations de logements à but non lucratif, ainsi que son architecte, qui avait travaillé comme directeur de l'une des principales associations de logements d'Albertslund pendant plusieurs années, étaient eux-mêmes habitants d'Albertslund.

De 1978 à 1981 est conçu le premier plan municipal d'Albertslund^[9], avec une large participation de la population. L'usage des réserves foncières est alors décidé, ainsi que la construction de logements sociaux supplémentaires (sur concours architectural). La fin des années 1970 est également marquée par une campagne massive et populaire d'aménagement pour la mise en place d'un réseau de chauffage urbain et une structure de traitement des déchets (nombreux débats publics et réunions de groupes d'usagers). Il en résulte la formation officielle d'un groupe d'usagers qui, depuis lors, participe activement à l'ensemble des décisions politiques communales sur toutes les questions

[8] Albertslund Kommune, *Naturplan* (tekstdel), Albertslund, 1997.

[9] Le système d'aménagement du territoire danois se veut fortement décentralisé. La loi sur l'aménagement délègue la responsabilité de l'aménagement du territoire au ministre de l'environnement, aux 12 autorités de l'aménagement régional et aux 271 conseils municipaux (Ministry of the Environment, *Spatial planning in Denmark*, Spatial planning department, Copenhague, octobre 2002). Les conseils municipaux ont la responsabilité des plans d'aménagement municipaux (schémas directeurs), des plans locaux détaillés et des permis de construire. Toutefois l'État peut poser un veto sur des aménagements au niveau municipal ou régional pour des questions d'intérêt national.

liées à l'environnement: traitement des eaux usées, gestion des déchets, circulation, espaces verts...

Le groupe d'usagers, au sein duquel chaque quartier d'Albertslund est représenté, a été formé en 1980 à l'occasion de la mise en place du chauffage collectif communal. Ce projet avait conduit la municipalité à affronter un choix politique délicat quant au système de paiement à mettre en place: doit-il être fonction du réseau en sous-sol ou de la consommation? Le maire décide alors d'instaurer un groupe d'usagers à raison d'un habitant par quartier, choisi ou élu au sein du comité de quartier^[10]. Après trois années de débats et discussions, un consensus a été trouvé.

Le groupe d'usagers est constitué de 75 membres représentant chacun des quartiers, ainsi que d'un président: l'élu municipal à l'environnement et l'aménagement du territoire, généralement accompagné d'un ou deux techniciens. Le groupe se réunit environ quatre fois par an. Au sein de ce groupe d'usagers est élu un groupe de travail (huit membres) qui va assurer, en collaboration avec le service environnement de la municipalité, la préparation et le suivi des réunions du groupe d'usagers. Il se réunit huit à dix fois par an. De façon générale, le groupe d'usagers exprime son opinion sur toutes les questions ayant trait à l'environnement avant qu'elles ne soient présentées pour vote au conseil municipal. Ce groupe a une influence réelle sur les décisions politiques de la municipalité (aucun de leurs avis ou suggestions n'a à ce jour été refusé par les élus) et il a joué un rôle primordial dans le lancement et la mise en œuvre de l'Agenda 21 local.

Dans le cadre de la préparation de la conférence de Rio, le gouvernement danois lance un plan d'action pour l'environnement et le développement ainsi qu'une campagne nationale qui reprend pour nom l'intitulé du rapport *Notre avenir à tous*, un an après la parution du rapport Brundtland. Cette campagne se veut trans-sectorielle et insiste sur la participation de tous les acteurs de la société aux enjeux environnementaux. Des fonds sont notamment débloqués entre 1989 et 1992 pour financer des projets menés par les collectivités locales et les groupes de citoyens. Cela servira en quelque sorte de terreau pour les futurs Agendas 21 locaux.

En 1992, à la suite de Rio, la municipalité d'Albertslund, sur la suggestion du groupe d'usagers, s'attache à définir sa « latitude écologique » par la mise en place d'un système de comptabilité environnementale^[11], afin d'établir une base pour préciser les objectifs du futur Agenda 21 local. La « latitude écologique » doit être comprise comme la consommation de ressources et l'impact environnemental admissibles ou acceptables si l'on donne aux autres êtres humains et

[10] Les comités de quartier sont des maillons importants de la participation des habitants à Albertslund. Ils sont d'ailleurs officiellement en charge de certaines tâches liées à la gestion des espaces communs ou aux habitations.

[11] Laure Héland, *Analyse du contexte européen du processus « Agendas 21 locaux » et comparaison avec la démarche française*, étude réalisée pour l'ADEME par l'association 4D, mars 2001, p. 55-79.

aux générations qui vont nous succéder les mêmes opportunités dont nous profitons nous-mêmes. Il est difficile de calculer cette latitude écologique mais il est toutefois important de la chiffrer, sur la base des connaissances actuelles. Cela permet d'obtenir des signaux clairs pour déterminer de combien notre consommation de ressources et notre impact environnemental doivent être réduits pour assurer un «développement durable»^[12].

Ce sont ces données qui ont ensuite permis aux autorités locales d'estimer la charge environnementale résultant de la surconsommation de la commune, puis de déterminer de façon plus explicite les objectifs et résultats attendus de l'Agenda 21 local. Elles ont également stimulé des discussions publiques élargies, tout en invitant les consommateurs locaux à réduire la surconsommation des ressources, de façon radicale, selon la devise locale de l'Agenda 21: «commencer par soi-même». En effet, le manque de support économique, juridique et légal de la part du gouvernement central a conduit la municipalité pour atteindre les objectifs fixés à s'appuyer plutôt sur le volontariat et les changements structurels de comportements et d'attitudes des citoyens pour assurer la protection environnementale. Albertslund devint ainsi la première municipalité du Danemark à avoir réalisé une comptabilité verte.

Parallèlement, les initiatives et pressions des citoyens locaux, *via* les associations de quartier et le groupe d'usagers, ont encouragé la municipalité (à l'unanimité des 21 élus) à rédiger en 1993 un «document annuel pour l'environnement» pouvant servir de base à l'élaboration d'un Agenda 21 local. Tous les groupes ou personnes intéressés ou concernés par les questions environnementales de la commune ont été invités à s'exprimer et à définir leurs objectifs. Ils ont également été encouragés à prendre part au processus de suivi et d'évaluation pour s'assurer que les objectifs seraient atteints. Toutefois, il n'existe nulle part, à ce moment-là, d'exemples concrets de ce que peut bien être un Agenda 21 local.

L'absence d'expériences concrètes et connues d'Agendas 21 locaux stimule finalement la municipalité, et en particulier l' élu à l'environnement, qui a participé à la conférence de Rio en 1992 et décide, au cours de l'été 1994, de se lancer et d'innover en rédigeant le premier Agenda 21 local: les mots clés sont pragmatisme et efficacité. Il se base sur l'expérience acquise en termes de comptabilité verte et de participation du public. La dimension globale n'est pas oubliée, avec la prise en compte rigoureuse des émissions de gaz à effet de serre.

La mise en œuvre de la démarche de comptabilité verte en 1992 avait conduit à la création d'un poste pour sa réalisation, au sein du

[12] *Agenda 21 status Albertslund*, Albertslund Kommune, 1994.

service environnement de la municipalité. La même personne prend naturellement en charge l'Agenda 21 local lorsqu'il est lancé.

Selon cet agenda, Albertslund doit devenir une ville durable dans laquelle la consommation des ressources et d'énergie correspond à la «latitude écologique» de la municipalité. À l'aide de ce concept et de la comptabilité verte, tous deux quantifiés, le département de l'environnement de la municipalité et les associations locales intéressées déclinent les actions de l'Agenda 21 local dans différents plans d'action (pour la nature et la gestion des ressources, la gestion des déchets, la qualité de l'air et le CO₂, les certifications environnementales de la municipalité et des entreprises de la commune, etc.). Ces plans sont évalués chaque année et donnent des résultats particulièrement probants. Entre 1992 et 2000, le taux de recyclage des déchets est passé de 33% à 57% sur l'ensemble de la commune et le compostage des déchets ménagers de 15% à 50%. Les émissions de CO₂ ont été réduites de 40% en 10 ans et les émissions de SO₂ de 88%. Pour l'eau potable, la consommation sur la commune est passée de 3,1 millions de mètres cubes en 1988 à 1,76 million en 2002, soit une réduction de 43%.

Au niveau national, le ministère de l'environnement et de l'énergie cherche des moyens permettant une meilleure diffusion des innovations. Il s'agit de pallier rapidement ce manque de «modèles» ou d'exemples sur les Agendas 21 par la publication de guides et de catalogues de bonnes pratiques... À l'automne 1994, une campagne pour les Agendas 21 locaux est lancée, coordonnée par le département en charge de la planification spatiale. Le processus Agenda 21 local est avant tout présenté comme une démarche volontaire de la part des autorités locales. Il en résulte que très peu de moyens sont alloués au niveau national pour la coordination. En revanche, un «Fond vert» national dont l'objectif essentiel est la formation et la sensibilisation a permis notamment de cofinancer 60 postes de «guides verts» sur le terrain, qui ont pour fonction de donner des conseils, de sensibiliser et d'animer le processus de l'Agenda 21 local.

Dans les années qui suivent, le ministère de l'environnement et deux des associations de collectivités locales danoises publient un guide, intitulé *Introduction à l'Agenda 21 local pour les municipalités et régions* (1995), qui met l'accent sur trois domaines: la réduction de la consommation des ressources, la réduction de la pollution, l'amélioration de la qualité de vie. L'Agenda 21 local y est présenté comme une façon de «résoudre tous les problèmes en un même lieu», et non «un problème en différents lieux». Le ministère de l'environnement convainc le ministère des affaires sociales et du logement de s'inté-

resser aux Agendas 21 locaux; ce dernier souligne les enjeux des Agendas 21 en matière de pauvreté, de formation professionnelle, d'emplois, de criminalité, de logement... Les acteurs sociaux sont invités à plus de transversalité dans leurs actions et projets. Les deux ministères cosignent un *Catalogue des conseils et exemples concrets de l'Agenda 21 local* (1997).

Les supports de la mobilisation locale

Dans les années 1980-1990, la vie à Albertslund n'est plus tout à fait aussi « idyllique » que pour les premiers arrivants. La croissance de Copenhague implique une arrivée de migrants dans les logements moins coûteux de la périphérie. Certains quartiers d'habitations préfabriquées ne résistent pas comme on le croyait aux dégradations du temps et du climat. L'environnement des quartiers se dégrade, la cohésion sociale diminue et on assiste à un *turn over* important des habitants dans les quartiers, dont une partie de la population (16%) vit de l'aide sociale.

Parallèlement, la municipalité d'Albertslund poursuit son expérimentation. Le département municipal de l'environnement, qui coordonne l'Agenda 21, en coopération avec le groupe d'usagers et d'autres organisations locales comme les associations de locataires et de propriétaires de chaque quartier, planifient une série de rencontres publiques et de débats sur la formulation des objectifs de l'Agenda 21 local. Si l'axe environnemental apparaît comme une entrée privilégiée, le souci de cohésion sociale au niveau des quartiers et de rentabilité économique des projets entrepris s'affirme. Il apparaît notamment au cours des débats la nécessité de décliner l'Agenda 21 municipal à l'échelle des quartiers, afin de mieux répondre aux enjeux locaux. Le document final est soumis aux élus locaux, qui, après avoir exprimé leurs remarques, le transmettent de nouveau au groupe d'usagers pour suggestions, avant qu'il ne soit adopté par le conseil municipal. Ces exercices publics ont fourni des données utiles et des informations complémentaires dans la formulation des objectifs, et ont permis, semble-t-il, une bonne appropriation de ces objectifs par les divers participants.

La déclinaison de l'Agenda 21 dans les quartiers va devenir une source de transformations importantes. À travers la réalisation d'objectifs environnementaux (maîtrise de la consommation des ressources naturelles, recyclage des déchets, diminution des émissions de CO₂...) les habitants vont réussir à diminuer le coût de leurs charges

d'habitation (baisse de la consommation d'eau potable, diminution de la taxe sur les ordures ménagères, meilleure isolation permettant la diminution du coût de chauffage, etc.). Cette baisse des charges permettra à plusieurs d'entre eux de pouvoir conserver leur logement. Cette fédération autour d'objectifs communs se traduit également par un engagement dans des activités collectives au sein des associations de locataires et de propriétaires de chaque quartier (jardin communautaire, boutique de troc combinée avec la déchetterie locale, maison d'activité de quartier, rencontres entre quartiers, etc.), changeant peu à peu l'atmosphère locale.

Avec l'augmentation du nombre des agendas de quartier va apparaître la nécessité d'une entité de coordination des actions locales de l'Agenda 21, qui soit extérieure à la municipalité: c'est le projet d'un «centre Agenda 21». Ce projet va bénéficier d'un heureux concours de circonstances pour sa création, puisque la même année, en 1995, va être lancé par le ministère de l'environnement un appel à projets à toutes les municipalités, afin d'imaginer des solutions pour démarrer concrètement un Agenda 21 local. La municipalité d'Albertslund présente son programme d'Agenda 21 et remporte un prix de deux millions de couronnes danoises (soit environ 270000 euros), lui permettant de créer et de faire fonctionner le «centre Agenda 21». Celui-ci est donc fondé en 1996 dans l'un des quartiers d'Albertslund, initialement pour une durée de deux ans, avec pour projet de travailler avec le groupe d'usagers à l'élaboration des «plans Agendas 21» sur l'ensemble des quartiers d'Albertslund. À la suite de ces deux années d'exercice, le groupe d'usagers et la municipalité décident de poursuivre cette initiative jugée positive (30% des quartiers ont réalisé un agenda local en 2000).

Aujourd'hui localisé près du centre ville d'Albertslund, le Centre Agenda 21 est une institution indépendante avec son propre bureau. Celui-ci est constitué de cinq ou six membres du groupe d'usagers, de l'élu municipal à l'environnement et à l'aménagement du territoire, d'un représentant du service environnement et d'un représentant du service de l'éducation. Le centre est principalement financé par le groupe d'usagers, sur une ligne budgétaire consacrée à l'information et constituée à partir d'un pourcentage des différentes taxes collectées pour l'eau, le chauffage central et les déchets (domaines gérés par le groupe d'usagers). Le centre reçoit également quelques financements de la municipalité. Si sa tâche première est toujours de mettre à exécution les plans Agendas 21 locaux dans chaque quartier, il s'occupe également de mettre en œuvre des projets de démonstration spécifiques: un jardin communautaire où sont cultivés des légumes biolo-

giques, des panneaux photovoltaïques qui font la promotion de l'énergie solaire comme source d'énergie alternative pour la municipalité, etc. Le centre, qui dispose d'un nombre limité de salariés et de volontaires, a également pour but d'encourager chaque quartier à s'attaquer à ses propres enjeux environnementaux.

Il semble que l'exemple d'Albertslund ait été encourageant. En 1996, un bilan national effectué pour la conférence «Rio + 5»^[13] montre que 50% des autorités locales danoises sont engagées dans un Agenda 21 local, puis 69% en 1998^[14]. Une nouvelle étude annonce 75% d'Agendas 21 locaux en 2001^[15]. Parallèlement, des réflexions sont menées au sein du ministère de l'environnement et de l'énergie pour préparer un agenda national. Il est notamment proposé de rendre légalement obligatoire la mise en œuvre des Agendas 21 locaux. Au printemps 2000, ces réflexions prennent corps dans un amendement à la loi de l'aménagement du territoire, encourageant vivement les municipalités et les comtés à présenter leur contribution au développement durable, via un Agenda 21 local, dont la stratégie serait révisable tous les quatre ans (comme les plans municipaux)^[16]. L'initiative de cette stratégie revient aux hommes politiques locaux et la date butoir pour proposer ces Agendas 21 locaux a été fixée à la fin 2003. De même que pour la campagne d'Agendas 21 en 1994, il n'est pas prévu de financement ou de fonds particulier pour soutenir cette opération. Certaines municipalités ont déjà choisi de lier directement la stratégie de l'Agenda 21 local avec celle du plan d'aménagement municipal, bien que ce choix soit facultatif (mais toutefois conseillé par les autorités centrales...).

Ce nouveau point législatif intervient au moment où plusieurs changements sont en cours au sein de la municipalité d'Albertslund. En 2002, lors du départ vers de nouvelles fonctions extra-municipales du directeur de l'environnement, la municipalité réorganise ses services dans un esprit de transversalité accrue. Sont alors associés le service de l'environnement et celui de la planification et des affaires techniques, sous la houlette d'un directeur commun. Le service de la planification, chargé de l'élaboration du plan municipal, est ainsi attaché plus directement à la réalisation de l'Agenda 21 local et à ses mises à jour.

Albertslund : une histoire durable ?

Il y a tout juste dix ans maintenant qu'Albertslund s'est lancé avec un certain enthousiasme dans l'aventure du développement durable, tant la population, que les élus, l'administration et le secteur privé. Au départ, la mise en place de la comptabilité environnemen-

[13] Ministry of Environment and Energy, « Danish local authorities are active », *Local Agenda 21 Newsletter*, n° 13, avril 1997, 12 p.

[14] Ministry of Environment and Energy, *Local agenda 21 in Denmark: state of implementation in late 1998*, Spatial planning department, Copenhagen, octobre 2000.

[15] Ministry of Environment and Energy, « Danish local authorities are active », *Local Agenda 21 Newsletter*, n° 37, mai 2002, 4 p.

[16] Ministry of Environment and Energy, *Spatial planning in Denmark*, op. cit., p. 16-17.

tale a stimulé les quartiers et les a conduits à se lancer dans une sorte de compétition « anti-gaspi » afin de réduire leur consommation en eau, électricité, chauffage, déchets. Outre l'efficacité environnementale et économique directe, et le renforcement du lien social au sein des quartiers, ce processus a eu des vertus pédagogiques. Il a permis aux habitants de comprendre que les principes du développement durable doivent être appliqués au niveau de l'individu pour être efficaces à une plus grande échelle. Si, aujourd'hui encore, beaucoup d'habitants vivent de la redistribution sociale, le taux de vacance des logements a fortement diminué et les listes d'attente pour obtenir un logement à Albertslund se sont rallongées de quelques années.

Les facteurs de cette réussite, de cette « durabilité », sont interdépendants. Une ville au caractère expérimental dès ses débuts, avec une population particulièrement sensible aux questions environnementales et sociales, et un engagement politique clair, sur le long terme, ont permis d'aboutir à un plan d'action Agenda 21 original, décliné localement dans les quartiers. Toutefois, certains de ces facteurs sont remis en cause aujourd'hui. Les dernières élections parlementaires au Danemark en 2001^[17] ont marqué un tournant historique, puisque pour la première fois depuis 1924 le parti libéral est devenu le plus important, et l'ensemble des partis situés à droite du centre a réuni la majorité des suffrages, ce qui n'était pas arrivé depuis 1929. Ce sont donc ces partis qui ont influencé la composition du nouveau gouvernement. De grandes orientations politiques nationales se sont trouvées modifiées, notamment en matière de logement et d'environnement. La suppression du ministère du logement, l'un des principaux acteurs de la construction des villes nouvelles, et la remise en cause du caractère uniquement locatif des logements sociaux pourraient conduire à des modifications importantes au sein des associations de locataires dans les quartiers, ce qui affecterait l'un des supports de la mobilisation locale des habitants. En matière d'environnement, la nouvelle majorité souhaite favoriser plutôt la dimension économique et éviter le « *saupoudrage des subventions vertes et des micro-projets pilotes* » dont les résultats sont jugés insuffisamment significatifs à ce jour pour poursuivre les expériences.

Dans ce contexte, Albertslund se trouve face à un choix important, résultant de la loi récente sur l'aménagement et son dernier amendement. Comme nous l'avons vu, la loi sur l'aménagement demande aux communes d'établir à la fois un plan stratégique municipal et un Agenda 21 local, si possible réunis en un seul document. Les élus ont-ils intérêt à associer effectivement les deux stratégies en une, au risque de voir disparaître l'Agenda 21 local, qui deviendrait un élément parmi

[17] Le taux de participation au scrutin a été de 87,1 % pour un total de près de 4 millions d'électeurs. Jusqu'en 2001, ce sont les partis du centre qui ont fait pencher la balance de la majorité au parlement et qui, par conséquent, ont exercé une influence décisive sur la composition du gouvernement. La tradition danoise du compromis, du rapprochement des partis vers le centre et du consensus, autrement dit « la collaboration démocratique », se trouve donc confrontée à de nouveaux défis.

les cinq enjeux proposés au sein d'une stratégie municipale plus large ? Ou bien vont-ils poursuivre côte à côte le plan stratégique municipal et l'Agenda 21 local, lui assurant ainsi une position forte mais au risque de perdre en efficacité et en moyens ? Il semble qu'Albertslund se trouve face à un nouveau tournant, et que, dans ce nouveau contexte national, la manière avec laquelle les acteurs locaux vont prendre leur décision permettra d'apprécier le caractère « durable » de son Agenda 21 local.

