

Emilie JEMPA KANKO MUTOMBO

AGENDA 21 LOCAL
BIENTOT QUINZE ANS DE MISE EN OEUVRE DU
DEVELOPPEMENT DURABLE
AU NIVEAU LOCAL:
DEFINITIONS, AVANCEES ET OBSTACLES

Mémoire présenté en vue de l'obtention du
Diplôme d'Etudes Spécialisées en Gestion de l'Environnement.

Directeur :
Edwin Zaccai

Assesseurs :
Dominique-Paule DECOSTER
Marie-Françoise GODART
Marc PALLEMAERTS

Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire
IGEAT/ULB

2004-2006

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
RESUME.....	5
REMERCIEMENTS.....	7
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	9
INTRODUCTION.....	11
I. L'AGENDA 21 LOCAL: DEFINITION D'UN CONCEPT AU FIL DES TEXTES...	15
A. ORIGINE DES AGENDAS 21 LOCAUX.....	15
B. LE CHAPITRE 28: LE TEXTE DE BASE	17
<i>Le Développement Durable</i>	19
C. TEXTES DE RÉFÉRENCE.....	24
1. <i>La Campagne Européenne des Villes Durables</i>	25
2. <i>Le Conseil International pour les Initiatives Environnementales Locales</i>	28
D. LE CONCEPT D'AGENDA 21 LOCAL	30
1. <i>Dix thèmes récurrents dans les textes de référence</i>	30
2. <i>Définition et conception élargie</i>	37
II. DE LA THEORIE A LA PRATIQUE : PLUS DE 10 ANS D'AGENDA 21 LOCAUX.....	39
A. BILAN GÉNÉRAL: FORCES ET FAIBLESSES DES AGENDAS 21 LOCAUX	40
1. <i>Adéquation du niveau local dans la mise en œuvre du développement durable à l'échelle locale</i>	41
2. <i>La participation et le partenariat</i>	43
3. <i>Approche tridimensionnelle et biais en faveur de l'environnement</i>	52
4. <i>Processus et méthode: le fonctionnement de l'autorité locale</i>	54
B. TROIS PAYS, TROIS CAS CONCRETS.....	57
1. <i>L'ANGLETERRE</i>	58
a) Contexte général.....	58
b) Découpage territorial et collectivités locales	59
c) Implantation des Agendas 21 Locaux	62
d) Conclusions: favorisation de l'implantation des A21L par un contexte socio- politique et institutionnel propice.....	64
2. <i>LA FRANCE</i>	65
a) Contexte Général.....	65
b) Découpage territorial et Collectivités locales.....	66
c) Implantation des A21L.....	68
d) Conclusions	70
3. <i>LA BELGIQUE</i>	70
a) Contexte général, découpage territorial et collectivités locales	70
(1) La Région Flamande	71
(2) La Région Bruxelloise.....	74
(3) La Région Wallonne.....	76
(4) Conclusions	79
C. RÉSULTATS DE PRÈS DE QUINZE ANNÉES D'AGENDAS 21 LOCAUX	80

III. PARENTÉ DES CONCEPTS D'A21L ET DE GOUVERNANCE.....	89
A. DEUXIÈME VIE D'UN CONCEPT AMBIGU	90
a) Origine et réapparition	90
b) Contexte de la réapparition	91
c) Redéfinition.....	94
B. GOUVERNANCE ET AGENDA 21 LOCAL	95
a) Similitudes entre les deux concepts	96
b) Les moyens et les fins	97
C. CONCLUSIONS: UN NOUVEAU REGARD.....	100
CONCLUSIONS.....	105
BIBLIOGRAPHIE	111
ANNEXES.....	119
A. LE CHAPITRE 28.....	119
B. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	121
1. <i>La Déclaration de Rio</i>	121
2. <i>L'Agenda 21</i>	122
C. CHARTE DES VILLES EUROPEENNES POUR LA DURABILITE : CHARTE D'AALBORG	124

RESUME

Le fil conducteur de ce travail est la définition du concept d'Agenda 21 Local (A21L) et la comparaison entre théorie et pratique, au travers d'un aperçu général de la situation en Europe, et plus particulièrement de l'analyse de trois cas nationaux : la Grande-Bretagne, la France et la Belgique, afin de mettre en évidence les avancées et obstacles à la réalisation des objectifs des A21L.

Au travers des textes de référence ayant contribué à l'élaboration et à la mobilisation en faveur de la mise en œuvre des A21L, nous définissons le concept d'A21L comme *un programme d'action visant à appliquer, au niveau local, les principes de l'Agenda 21 de Rio, au travers d'un processus participatif et multi-sectoriel, continu de consultation, de planification, d'action et de contrôle ayant comme ligne d'horizon la réalisation du développement durable à l'échelle locale; et, plus largement, caractérisé par le fort accent mis sur le rôle des autorités locales et le processus qu'elles doivent mettre en œuvre, sur l'intégration des trois piliers du développement durable, mais avec une attention particulière pour l'environnement, plus que sur le social.*

Au vu de cette définition, l'analyse des A21L existants basée sur des études de cas et des recherches académiques existantes nous amène à constater que, tout d'abord, le *niveau local* n'est pas forcément, comme proclamé, le *niveau le plus* adapté à la mise en œuvre du développement durable en raison du manque d'emprise sur les leviers de décision pertinents.

Ensuite, les efforts sont le plus souvent concentrés sur la mise en place de mécanismes d'information et de *participation*, mais ceux-ci ne parviennent généralement pas à atteindre une véritable co-production du projet, englobant l'ensemble de la communauté.

De plus le cœur du *développement durable*, en particulier l'intégration des trois piliers (économique, social et environnemental) est *loin d'être compris*. Dans la très grande majorité des cas, les actions menées à bien ne concernent que le domaine de l'environnement, et ne consistent trop souvent qu'en l'application de politiques ou de décisions antérieures à la démarche de développement durable, ne permettant pas une action et des résultats transversaux.

Par ailleurs, *l'apport principal* de ce programme d'action concerne la structure et *l'organisation de l'autorité locale*. Ce sont les gouvernements, les élus, l'administration et les fonctionnaires locaux qui sont les principaux bénéficiaires de la démarche. L'approche A21L contribue à les informer et les sensibiliser au développement durable, mais, à nouveau, surtout dans la composante environnementale. Les modes de prise de décisions et les structures administratives sont, dans les localités les plus avancées, progressivement transformés afin de

pouvoir travailler de manière plus transversale et ouverte, et ainsi parvenir à ce que certains appellent une nouvelle forme de "gouvernance".

Cet apport est effectivement un des objectifs intermédiaires des A21L; mais il ne s'agit là que d'un vecteur, un moyen de parvenir au développement durable, et qui prend finalement davantage d'importance que les résultats à atteindre.

Cet état de fait nous amène à poser l'hypothèse d'un *lien plus étroit entre le concept d'A21L et celui de gouvernance*; notamment au vu de l'émergence des deux concepts à une même époque et dans un contexte local spécifique.

La gouvernance ayant une parenté plus ou moins proche avec les principes néolibéraux (perçue notamment au travers d'une analyse des discours et des thèmes similaires mobilisés : participation, transparence, efficacité, responsabilité, partenariat, etc.), nous nous interrogeons quant aux effets éventuels de cette relation. Des liens aussi présents entre le concept de gouvernance, marqué par une idéologie centrée sur l'économie et le concept d'A21L, basé sur un autre idéal visant l'équilibre entre les trois piliers, n'engendrent-ils pas des influences contradictoires constituant à tous le moins un frein à la réalisation du développement durable au travers des A21L ?

Il ne s'agit là que d'une piste mettant en évidence une source potentielle, parmi d'autres, des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des A21L, et sur la route de la réalisation du développement durable global.

Au final, les A21L, à l'heure actuelle, sont en bonne voie au travers de leur influence sur la réorganisation des structures de décision et la conscientisation environnementale, mais sont très loin d'atteindre les objectifs d'un développement durable encore trop flou.

REMERCIEMENTS

*Merci à Edwin Zaccà, mon directeur de mémoire,
sans qui je n'aurais pas découvert le sujet de ce travail, et plus largement
pour ses lumières en matière de développement durable.*

*Merci à tous les professeurs de l'IGÉAT
pour leur savoir et leurs approches variées des problématiques de
l'environnement, fournissant ainsi les clés et les codes pour l'accès à un
nouveau monde de connaissances.*

*Merci à tous les professeurs, institutrices et guides
qui ont su me donner le goût d'apprendre, le respect des êtres et du
monde, et l'envie de le rendre meilleur.*

*Merci à ma famille, à mes parents, mes grands-parents
pour leur amour et leur patience, et en particulier à mon arrière grand-
mère, Marraine.*

*Merci, enfin, à mes amis, la famille que l'on choisit, qui me connaît et me
supporte malgré tout.*

Merci à Pierre, mon soutien de tous les jours et trop souvent avocat du diable.

*Merci à Béatrice, la douce et diplomate
Merci à Casper, le (trop) gentil délégué fantôme
Merci à Cynthia, l'oreille attentive
Merci à Eren, la petite chouchoute de la troupe
Merci à Noa, le rayon de soleil
Merci à Raphaël, l'artiste et le fêtard*

*Et Merci à tous les autres qui ont également contribué à construire petit à petit
l'Emilie, qui franchit aujourd'hui une nouvelle étape de la vie.*

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

A21L	Agenda 21 Local
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie
AVCB	Association de la Ville et des Communes de Bruxelles-Capitale
BM	Banque Mondiale
CAVID	Cellule d'action ville durable
CERDD	Centre Ressources du Développement durable (Fr)
CFDD	Commission Française du Développement Durable (Fr)
CFDD	Conseil Fédéral du Développement Durable
CIDD	Conférence Interdépartementale du Développement Durable
CIHEL	Conseil International pour les Initiatives Environnementales Locales
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
CPDT	Conférence Permanente de Développement Territorial
CWE	Conseil Wallon de l'Environnement
CWEDD	Conseil Wallon de l'Environnement et du Développement Durable
DD	Développement Durable
DIV	Délégation Interministérielle de la Ville (Fr)
IBGE	Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IDeA	Improvement and Development Agency
LGMB	Local government Management Board (G-B)
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUED	Programme des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement
UE	Union Européenne
VODO	Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling
WWF	World Wild Fund for Nature

INTRODUCTION

Nous commencerons notre réflexion par une double interrogation préliminaire.

Premièrement, comment définir le terme "environnement" ? Ce et ceux qui nous entourent l'« ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquels les organismes vivants (en particulier l'homme) se développent »¹ ?

Deuxièmement, que recouvre la "gestion de l'environnement" ? Les pierres, l'eau, les plantes et les animaux ont-ils en effet besoin d'"être gérés" ? Ne sont-ils pas apparus sur Terre et ne s'y sont-ils pas multipliés et développés, bien avant que *nous* ne fassions notre entrée.

Il est vrai que depuis que nous sommes des Sapiens, notre évolution n'est plus principalement "physique" mais culturelle. Nous nous adaptons de moins en moins à notre environnement; au contraire, nous le modifions afin qu'il soit mieux adapté à nos modes de vie. Or, cette action de l'être humain sur son environnement n'engendre pas uniquement des conséquences positives, comme nous le savons aujourd'hui. Le pendant de l'histoire de notre évolution de la révolution néolithique, en -10 000, à nos jours, passe par la transformation ou la dégradation, temporaire ou définitive, de notre environnement : de l'agriculture sur brûlis aux raffineries en passant par le travail des métaux et les manufactures textiles; du déboisement à l'épuisement des sols, des nappes aquatiques et fossiles et de la pollution organique au nucléaire en passant par le réchauffement climatique.

C'est parce que le mode de vie de l'Homme l'amène à transformer son environnement pour y vivre "mieux", qu'aujourd'hui il est question de "gestion de l'environnement", et plus précisément de gestion de l'action de l'Homme sur son environnement; en particulier sa protection et la diminution des nuisances auxquelles il est exposé.

Petit à petit, entre la fin de la Deuxième Guerre Mondiale et les premiers chocs pétroliers, et dans la foulée des revendications de la fin des années soixante, une première vague de conscientisation donne naissance à de nombreux mouvements de protection de la nature et de l'environnement.

Si les gestes concrets en faveur d'une amélioration peuvent parfois reposer sur l'initiative spontanée de petits groupes, il est apparu de plus en plus largement accepté, et nécessaire,

¹ REY-DEBOVE, Josette, REY, Alain (dir.), *Le Nouveau Petit Robert. Dictionnaire de la langue française*, Paris, Dictionnaire Le Robert, 2003

pour une généralisation et une homogénéisation de cette action "corrigée" qu'elle soit inscrite dans la loi, dans les programmes gouvernementaux et assorties de conditions, de sanctions et de tout ce qui participe à ce qu'une loi, plus qu'un simple principe, soit respectée par la société. Progressivement, le mouvement de mobilisation en faveur de l'environnement a conduit à l'institutionnalisation de cette matière au sein des structures de décision politique aux différents niveaux de pouvoir. Ainsi de nouvelles manières de faire et des barrières sont établies pour réduire les éventuels impacts négatifs de nos actions sur l'environnement.

En gestation depuis la même époque, mais ayant émergé plus tard, dans les années 1980-1990, un nouveau concept prend de l'importance : celui de *développement durable*. Dans la continuité de ce que nous venons d'exposer, cette démarche nous propose une nouvelle manière d'agir, de poser nos actions dans le cadre où nous vivons, en tenant compte de leurs implications, mais cette fois-ci, dans les différents champs de la société.

En effet, l'action de l'Homme sur cette Terre a un impact sur la "Nature", mais aussi sur lui-même et sur ses congénères. L'être humain est un animal social, il ne vit pas isolé; son action a une influence sur la structuration des réseaux de relations qui ordonnent notre société. Et cet impact, lui non plus, n'est pas toujours positif, loin s'en faut; c'est depuis fort longtemps bien sûr que nous connaissons les problèmes liés à la nutrition, au logement, à la santé, à l'exploitation, etc.

Le concept de développement durable nous propose, non pas de traiter ces problèmes selon une approche sectorielle, mais d'élaborer une vision et un plan intégrés, à long terme, pour l'action de l'Homme sur son environnement au sens large. Idéalement, il n'y aurait plus de politiques environnementales, sociales ou économiques, mais des politiques durables, trans-sectorielles, qui, globalement comme localement permettraient de trouver des solutions "win-win" pour toutes et tous.

S'il s'agit là d'une vision théorique, ce concept de développement durable a été accepté comme porteur d'un grand potentiel pour l'amélioration de l'action de l'être humain sur son environnement au sens large. Et il prend très progressivement une place importante, notamment grâce à une institutionnalisation au travers des ministères et des commissions nationales et internationales dédiées à cette démarche, mais aussi au travers d'initiatives diverses à tous les niveaux.

À l'échelle locale, un outil a notamment été élaboré en vue de mettre en œuvre cette approche intégrée de l'action : l'Agenda 21 Local (A21L).

Le concept d'A21L, en tant que produit du "Sommet de la Terre" de Rio, une des plus grandes mobilisations en faveur de l'environnement et du développement, est à l'époque porteur de grands espoirs.

En 1992, des objectifs à courte échéance avaient été fixés pour la mise en place partout dans le monde de ces programmes locaux d'action pour le développement durable.

Qu'en est-il aujourd'hui, près de quinze ans après la rédaction de ces textes ? Les actes ont-ils suivi les discours ?

Depuis Rio+5 à New York en 1997 et Rio+10 à Johannesburg en 2002, nous savons déjà que le bilan général de l'Agenda 21, le principal produit de la conférence de 1992, est peu glorieux; et c'est un euphémisme. Beaucoup d'encre a coulé pour dresser le constat du non-respect des engagements (moraux) consentis par les gouvernements de l'époque.

Un des seuls points positifs relevés alors fut les A21L. En effet, les chiffres officiels étaient assez encourageants : en 1996, il existait 1800 projets d'A21L dans 64 pays ; en 2002, 6 200 collectivités locales réparties dans plus de 100 pays avaient mis en œuvre un tel projet, et plus près de nous, l'Europe compterait 1300 de ces collectivités qui représentent 100 millions d'habitants.²

Mais les chiffres ne sont pas toujours fiables, et simplifient parfois des réalités plus complexes. Tous ces A21L ont-ils effectivement vu le jour ? Se sont-ils développés selon les vœux émis à Rio ? Ont-ils tenu leur promesse en terme de résultats ? Et ces succès et échecs ont-ils des causes spécifiques ?

Pour ce travail, le monde étant vaste et divers, nous avons limité notre champ d'investigation à l'Europe en général et à trois pays en particulier : la Grande-Bretagne, la France et la Belgique. La Belgique parce que nous y vivons et que nous tentons jour après jour de mieux la connaître et de mieux la comprendre; la France et la Grande-Bretagne, d'une part pour des raisons pratiques d'accès aux sources d'information au travers de la langue, d'autre part et surtout parce qu'au fil de nos recherches, ces pays nous sont apparus comme des cas porteurs de sens.

Afin de pouvoir observer, comprendre et tirer des conclusions sur la situation en terme d'A21L, il nous a d'abord fallu nous attacher à définir ce concept. Pour ce faire, nous nous sommes référée aux textes qui sont à l'origine de la mobilisation en faveur de la mise en place de ces programmes d'action locaux partout dans le monde (Chapitre I.) Cette recherche nous a permis de poser une référence claire pour l'étude des A21L mis en place en Europe, et de leurs

² VAILLANCOURT, Jean-Guy, "Action 21 et développement durable", *VertigO*, vol.3, n°3, décembre 2002, p.7

impacts (Chapitre II.). Enfin l'analyse de ces cas et de leurs résultats nous a amenée à poser une hypothèse quant aux liens entre le concept d'A21L et celui de gouvernance et des conséquences éventuelles de cette relation (Chapitre III.).

En d'autres mots, la question qui sous-tend cette recherche et relie chacune de ses parties est la suivante :

Quelle est la définition d'un Agenda 21 Local ? Quelle logique sous-tend ce concept ?

Les Agendas 21 Locaux mis en place en Europe, et en particulier en Grande-Bretagne, en France et en Belgique, correspondent-ils à cette définition ?

I. L'AGENDA 21 LOCAL: DEFINITION D'UN CONCEPT AU FIL DES TEXTES

Cette première partie est dédiée à la définition du concept d'A21L sur base des textes qui ont fondé le concept et la mobilisation pour la mise en œuvre de ces plans d'action. Nous présenterons l'origine du concept (A.), le texte de base qui nous donne une vision succincte (B.) et les textes choisis comme référence pour préciser la notion et nous en donner une définition élargie (C.). Au passage, nous reviendrons rapidement sur le concept de développement durable (DD), notion incontournable pour traiter d'un concept issu de la Conférence de Rio, comme nous le verrons dans les prochaines lignes. Enfin, nous terminerons par une définition stricte et une définition élargie du concept d'A21L déduites des analyses de textes (D.).

A. ORIGINE DES AGENDAS 21 LOCAUX

Les agendas 21 locaux sont souvent présentés dans la littérature comme l'un des seuls réels produits de la conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNUED) qui s'est tenue en 1992 à Rio, ou du moins comme l'un des plus durables et des plus efficaces³, ayant engendré les réussites les plus intéressantes.

Il est surprenant de noter que le concept n'a trouvé sa place dans l'Agenda 21 qu'à la dernière minute, suite au lobby mené par les organisations des pouvoirs locaux⁴.

L'idée selon laquelle les villes ont tendance à acquérir de plus en plus d'autonomie et pèsent toujours davantage dans les décisions politiques et économiques est ou était alors répandue. En effet, celles-ci pèsent à tous le moins de plus en plus lourd en terme démographique : de

³ ICLEI, *Local Self Assessment of Local Agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability. Evaluating European Local Agenda 21 processes*, Freiburg, ICLEI, 2001, p.20

⁴ VAILLANCOURT, Jean-Guy, *op. cit.*, p.6

nos jours, la moitié de la population mondiale habite dans les villes ; d'ici 2030, cette proportion aura atteint 61%⁵.

Ce sont ces villes, et les collectivités locales en générales qui sont à l'origine du concept d'*Agenda 21 Local*.

Au-delà des gouvernements locaux, les acteurs principaux de la création du cadre pour la concrétisation de l'initiative des A21L sont l'Union Européenne, au travers de la campagne des villes européennes pour le développement durable, et l'ICLEI, ou CIHEL, le Conseil International pour les Initiatives Environnementales Locales. Créé en 1990, ce dernier a pour mission de développer un mouvement mondial de gouvernements locaux dans le but d'améliorer les conditions environnementales par des actions locales.

Le concept d'A21L ait été formulé et lancé en 1991 par l'ICLEI. L'idée était de fournir aux gouvernements locaux un cadre d'action leur permettant de mettre en œuvre plus aisément les engagements qui sortiraient de Rio⁶.

Par ailleurs, parallèlement à la préparation du sommet de Rio, l'International Local Authority Organisation coordonnait des actions pour produire une déclaration commune concernant les gouvernements locaux et le développement durable. Tout cela déboucha sur une série de principes scellés une semaine avant le sommet de Rio dans le *Curitiba Commitment*. Celui-ci affirme que les gouvernements locaux devraient :

- dans un premier temps, travailler à étendre les services de base à tous les citoyens sans entraîner de dégradations environnementales supplémentaires ;
- augmenter progressivement l'efficacité énergétique, gaspiller un minimum et économiser un maximum ;
- combattre les inégalités sociales et de genres ;
- intégrer (*integrate*) la planification environnementale et le développement économique ;
- accroître l'engagement de tous les secteurs de la communauté à la gestion de l'environnement ;
- mobiliser des ressources pour accroître la coopération entre les autorités locales.

Pour réaliser ces engagements, il a également été conclu que les autorités locales devraient développer un plan d'action. Celui-ci constituerait la base de la mise en œuvre du développement durable au niveau local.⁷

⁵ ALEBON, Karen, "Comment les gouvernements locaux intègrent le développement durable ?", *Vertigo. La Revue en sciences de l'environnement sur le web*, vol.3, n°3, décembre 2002, p.1

⁶ www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report/english/la21_rep.htm

⁷ ICLEI, *op. cit.*, p.20 (traduction libre de l'anglais).

Cette idée n'eut pas beaucoup de succès dans le processus de préparation du sommet. Et ce, jusqu'à ce que, huit semaines seulement avant l'ouverture, Jeb Brugmann, secrétaire général de l'ICLEI, convainque le secrétaire de la CNUCED, qu'il devrait y avoir dans l'Agenda 21, une section spécifique concernant les autorités locales, et qu'il devrait se charger de sa rédaction⁸. C'est ainsi que fut rédigé le chapitre 28. Il n'est donc pas tant issu de la négociation entre gouvernements nationaux, que de l'action des gouvernements locaux et de leurs organisations.

B. LE CHAPITRE 28: LE TEXTE DE BASE

Le chapitre 28 s'intitule en français *Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21* et se situe dans la section 3 : *Grands groupes*⁹ du rapport de la CNUED¹⁰ (Voir en annexe).

Comme beaucoup d'autres, ce chapitre est divisé en quatre points : principes d'action, objectifs, activités et moyens d'exécution :

- Le premier point affirme que les collectivités locales ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre du développement durable car les gouvernements locaux sont en charge de divers *domaines dont la maîtrise est nécessaire à la mise en œuvre de ce développement durable* ; et constituent le *niveau administratif le plus proche de la population*, jouant ainsi un rôle décisif dans la transmission des informations des autorités aux citoyens, mais également des citoyens aux autorités.
- Le second point définit les objectifs à atteindre pour que les collectivités puissent rapidement et pleinement jouer leur rôle. Il s'agit *d'échéance pour la création de programmes d'action locaux et pour la mise en place de mécanisme de concertation et de coordination* entre les collectivités locales. Il y est aussi fait mention, de manière explicite, d'un objectif en faveur de la représentation des femmes et des jeunes dans le processus de décision.
- Le troisième point précise les tâches à mener par les autorités locales pour réaliser ces objectifs. Elles doivent établir un dialogue, un partenariat au sein de la collectivité dans le but d'adopter un « programme d'action 21 à l'échelle locale », de manière à pouvoir à la fois *puiser dans le savoir local et conscientiser la population* en matière de développement durable. *Les dispositions légales et les instruments des autorités locales seraient modifiés en fonction du programme d'action locale* ; celui-ci pouvant également servir de gage dans la recherche de financement et de partenariat.

⁸ *Ibid.*, p.21

⁹ Section dans laquelle il est également question de la participation des femmes, du rôle des enfants, des populations autochtones, des travailleurs et de leurs syndicats, du commerce et de l'industrie, des agriculteurs, ainsi que de la communauté scientifique et technique.

¹⁰ ONU, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio, 3-14 Juin 1992

- Le quatrième point insiste sur la nécessité d'encourager la mobilisation des organisations compétentes en matière de développement, de développement urbain, etc. afin que les collectivités locales bénéficient d'un appui international accru; mais également d'aider « les institutions existantes »¹¹. Pour se faire, il est proposé de recueillir des informations concernant les stratégies locales et de rechercher les meilleures en terme de mobilisation de l'appui international, ainsi que de créer des associations de collectivités locales permettant notamment l'échange d'information et d'expérience.
- Enfin le dernier point, *Moyens d'Exécution*, concerne l'évaluation des moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre des actions présentées dans le chapitre.

Le texte formel à la base des initiatives d'Agenda 21 Locaux est extrêmement bref. Sur les 800 pages de l'Agenda 21, *le Chapitre 28 occupe à peine deux pages* du volumineux rapport onusien.

En réalité, l'essentiel du contenu se trouve d'une part dans le paragraphe 1, qui établit le rôle des autorités dans le processus du fait que :

- les racines des problèmes se situent au niveau local
- les pouvoirs locaux disposent des compétences adéquates pour gérer les problèmes
- les gouvernements locaux constituent le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens et donc le plus apte à mettre en œuvre des politiques d'éducation, de mobilisation, etc.

Et d'autre part dans le paragraphe 3, qui définit le processus à suivre pour rendre ce rôle effectif. Il s'agit de

- mettre en œuvre un dialogue avec les citoyens, les organisations, les entreprises
- construire un consensus en passant par la consultation publique afin d'avoir accès aux savoirs locaux et de conscientiser la population
- modifier, adapter les lois, règlements et autres instruments locaux en fonction des plans adoptés
- ces plans ayant la potentialité de permettre l'accès à divers types de financement (locaux, régionaux, nationaux, internationaux).

En clair, le chapitre 28 constitue un appel aux gouvernements locaux pour créer leur propre plan d'action pour le développement durable qui traduirait concrètement, au niveau

¹¹ Objectif qui fait davantage sens quand on se remémore que ce chapitre a été rédigé par Jeb Brugmann, le secrétaire général de l'ICLEI.

*local, les principes et engagements de l'Agenda 21 contractés par les gouvernements nationaux.*¹²

Cependant, ce chapitre 28 reste assez vague. Il est constitué de principes et non d'objectifs précis. Ces deux paragraphes forment le squelette de base du concept d'A21L, mais ne permettent pas de comprendre concrètement ce que suppose la mise en œuvre d'un A21L, et ne fournit donc pas non plus les critères pour l'évaluer.

*

Par la suite, petit à petit, ces principes vont s'étoffer au travers de l'action des gouvernements locaux eux-mêmes, de leurs organisations et d'autres institutions pour fournir un ensemble de principes et de caractéristiques plus claires.

Pour préciser davantage le concept d'A21L, nous retiendrons ici deux documents, deux "textes de référence" issu de la *Campagne Européenne des Villes Durables* et du *Local Agenda 21 Planning Guide* de l'ICLEI.

Mais avant cela, il nous faut faire un détour par la Déclaration de Rio, l'Agenda 21 et le concept de développement durable.

LE DEVELOPPEMENT DURABLE

L'Agenda 21 et les Agendas 21 Locaux ayant pour raison d'être la réalisation du développement durable, il nous est impossible de faire l'économie d'une définition de ce concept.

Cependant, le développement durable est une notion encore en construction aujourd'hui, aux contours imprécis et aux sens pluriels.

Il fait l'objet de nombreux débats, recherches, travaux et réflexions en tout genre, notamment par des centres d'étude et autres organes spécialisés sur le sujet.

Nous ne visons donc pas ici à détailler une fois encore l'historique et les nombreux principes du développement durable, ni à entamer une recherche de fond.

¹² ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide : an introduction to sustainable development*, Ottawa, International Development Research Center, 1996, p.4

Il nous semble suffisant dans le cadre de ce travail de tracer brièvement les grandes lignes de ce concept ainsi que certaines de ses limites.

La définition "reconnue" du développement durable est tirée du Rapport de la Commission Brundtland, « Our Common Future » (Notre Avenir à Tous) publié en 1987.

« Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

-le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et

-l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. »¹³

Cette définition peut être complétée par une série de principes ou d'objectifs :

1. *« Reprise de la croissance*
2. *Modification de la qualité de la croissance*
3. *Satisfaction des besoins essentiels en ce qui concerne l'emploi, l'alimentation, l'énergie, l'eau et la salubrité*
4. *Maîtrise de la démographie*
5. *Préservation et mise en valeur de la base de ressources*
6. *Réorientation des techniques et gestion des risques*
7. *Intégration des considérations relatives à l'économie et à l'environnement dans la prise de décisions »¹⁴*

Les A21L repose sur la conception onusienne du développement durable. Celle-ci se base essentiellement sur la définition du Rapport Brundtland précitée¹⁵. Et elle se trouve également entre les lignes de la déclaration de Rio et de l'Agenda 21, deux des textes produits lors de la Conférence de Rio en 1992.

¹³ <http://www.agora21.org/bibliotheque.html>

¹⁴ ZACCAI, Edwin, "De quelques principes et difficultés d'un développement durable", p.2, Texte à paraître dans l'ouvrage *Où va notre planète? Quel risque climatique, Quel développement durable?*, Colloque de la laïcité 2004, Bruxelles

¹⁵ *Ibid.*, p.100

Si ceux-ci sont aujourd'hui des références en matière de développement durable, ils ne contiennent en fait pas de définition précise; mais ils sont reconnus comme un ensemble de thèmes et de principes à mettre en œuvre pour parvenir au développement durable.

- La Déclaration de Rio, ou Charte de la Terre, est « dominée par le développement dont on doit supposer qu'il doit toujours être durable »¹⁶.

Les 27 principes qui y sont proclamés « dicteront les orientations futures en matière de développement. Ces principes reconnaissent les droits des peuples au développement et soulignent leurs responsabilités vis-à-vis de la sauvegarde de notre environnement commun ».¹⁷

C'est le principe 22 qui appelle « les communautés locales et autochtones » à jouer un rôle particulier dans la réalisation du DD. (Voir en Annexes un aperçu de la charte).

- L'Agenda 21, d'autre part, est un volumineux recueil de recommandations à l'intention des gouvernements, sans force obligatoire. Il s'agit en quelque sorte de la liste des domaines dans lesquels des actions peuvent ou doivent être menées dans le cadre de la réalisation du développement durable. (Voir en Annexes un aperçu de cette liste).

Le succès du développement durable comme langage commun, repose sur la définition très consensuelle et chargée émotionnellement du rapport Brundtland. En effet, qui ne se soucie pas de ses enfants, de leur avenir, et ne désire pas pour eux un monde "idéal" ?

Le développement durable constitue donc un idiome commun à tous les acteurs pour aborder les problèmes de société. Mais, l'unanimité s'arrête au signifiant car il repose sur des conceptions multiples, qui peuvent être très différentes, voire contradictoires.

En effet, le développement durable peut être décrit comme « une boîte noire politique et scientifique permettant à chacun d'exprimer ses préférences et espérances »¹⁸.

La définition d'objectifs concrets pour la réalisation du développement durable dépend principalement de l'interprétation que l'on choisit d'en faire.

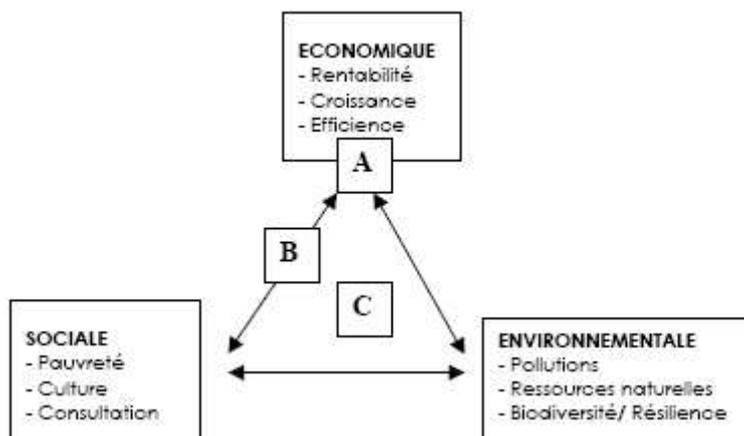
¹⁶ KISS, A., "Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement", in *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Sebes, 1996 cité dans DEFRISE, Dominique, *op. cit.*, p.68

¹⁷ SACHS, I., *L'Ecodéveloppement. Stratégies de transition vers le XXIème siècle*, Syros, 1993 cité dans *Ibidem*

¹⁸ DEFRISE, Dominique, *Le développement durable. Analyse de textes de référence*, TFE en Gestion de l'Environnement, Bruxelles, IGEAT/ULB, 1998, p.4

Le développement durable fait partie de ces concepts tels que la démocratie, la justice, etc. qui sont avant tout des grands principes, des valeurs qui guident l'action, mais dont la mise en œuvre peut prendre de multiples formes et génère de nombreux débats.

Aujourd'hui, la représentation la plus répandue du développement durable, est celle d'un triangle figurant l'équilibre entre les trois dimensions ou piliers du développement durable :



ZACCAI, Edwin, "De quelques principes et difficultés d'un développement durable", *op. cit.*, p.4

Il faut se garder d'une lecture simpliste de cette schématisation.

« Ainsi, un projet rentable de diminution de la pauvreté [...] ne doit pas nécessairement témoigner d'une dimension environnementale affirmée (si ce n'est pas pertinent). Il ne faut sans doute pas confondre *un projet de société* de développement durable, où en effet les trois dimensions (et d'autres d'ailleurs : culturelle, spatiale, etc.) doivent être prises en compte, et des projets *particuliers* qui peuvent s'y insérer ».¹⁹

De plus en plus, il est question de conception faible ou forte de la soutenabilité.²⁰ Cette approche importée des sciences économiques officialise en quelque sorte les décalages qui peuvent exister entre les visions plus ou moins extrêmes allant de l'idée que tout élément naturel est absolument irremplaçable, à la conception selon laquelle capital naturel et capital humain reproductible sont totalement interchangeable, substituables l'un à l'autre.²¹ La conception du DD portée par une ONG de protection de l'environnement ou de défense des droits de l'homme, par un patron de multinationale, par un chef de gouvernement ou par un

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ ZACCAI, Edwin, "Développement Durable: caractéristiques et interprétations", Cahiers du CEDD, n°4, 1999, p.4 (www.ulb.ac.be/igeat/cedd)

²¹ HECQ, Walter, *Aspects économiques de l'environnement. Fascicule 1: Introduction à la macro-économie*, Bruxelles, PUB, 2004, p.43

syndicat n'ont probablement en commun pas beaucoup plus que le terme et quelques grands principes.

Il est à noter, comme l'a montré Edwin Zaccai, que le concept de développement durable ne sort pas du néant; il est le fruit de l'évolution du concept de développement²² et charrie également dans son sillage les problèmes et interrogations liées à cette notion tout aussi controversée (logique basée sur un raisonnement économique généralisé²³, positionnement par rapport aux Pays Périphériques ou En Développement, ...).

De l'ensemble des textes de référence en la matière, on peut dégager une série de traits fondamentaux caractérisant le développement durable que Dominique Defrise a très bien résumé dans son analyse des textes de référence en la matière²⁴:

- la reconnaissance de la *multi-dimensionnalité* des problèmes écologiques qui ne peuvent plus être isolés, non seulement au niveau des *secteurs*, mais aussi au niveau de *l'espace* (globalité) et du *temps* (équité générationnelle); par conséquent, le développement durable implique l'intégration des politiques de l'environnement dans toutes les autres politiques (qu'elles soient économiques ou sociales). Il inclut également la nécessité d'une coopération internationale pour établir des solutions prenant en compte cette interdépendance, reconnaissant cependant les responsabilités communes mais différenciées des pays du Nord et du Sud. Ces politiques doivent en outre permettre aux générations futures d'assurer leur propre développement.
- l'intérêt pour le *bien-être humain*, en particulier pour la *satisfaction des besoins fondamentaux* des plus démunis. L'élimination de la pauvreté est généralement présentée comme une condition indispensable au développement durable. À ce niveau apparaît la notion d'équité intergénérationnelle. Différentes solutions sont proposées pour réaliser cet objectif, la plus commune étant de simplement reprendre ou de soutenir "la" ou "un nouveau type de" croissance économique.
- la reconnaissance de l'existence d'un niveau de *capacité de charge maximale de la biosphère* et en conséquence l'intérêt pour la protection et la gestion des écosystèmes

²² ZACCAI, Edwin, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002, p.85

²³ *Ibid.*, p.78

²⁴ DEFRISE, Dominique, *op. cit.*, p.12

et des ressources environnementales permettant de préserver cette capacité afin d'assurer le bien-être des générations présentes et futures.

- la reconnaissance de *l'irréversibilité* de certains processus amorcés par l'homme et de l'incertitude qui existe quant à l'impact que ces processus peuvent avoir sur la vie sur Terre.
- la mise en évidence de l'importance de la *participation* de tous les acteurs de la société dans les processus de mise en œuvre du développement durable.
- la réorientation des techniques de manière à *améliorer la capacité des écosystèmes*

Ainsi donc le développement durable est un concept encore imprécis, aux multiples facettes, portées plus ou moins haut et fort selon les acteurs qui le mobilisent.

Il génère un grand nombre de questionnements et de débats quant à la manière d'insérer l'environnement dans les autres politiques, de transformer la gestion de l'environnement, des ressources et des techniques quant au degré de remise en cause des structures et conceptions actuelles de l'économie et de la croissance, de la politique et de la démocratie, aux relations et différences existants entre "le Nord et le Sud", aux notions d'équité et de droit au bien-être, quant aux rôles de tous les secteurs à tous les niveaux, etc.

Tous ces débats, si nous ne les développons pas ici, peuvent réapparaître au fil de ces pages dans la mesure où les A21L, en tant qu'instrument de mise en œuvre du développement durable au niveau local charrient les mêmes notions, les mêmes questions.

C. TEXTES DE RÉFÉRENCE

Pour étoffer la définition épurée des A21L issue du Chapitre 28, nous avons également analysé deux documents à la base de la mobilisation en faveur des A21L et de leur mise en œuvre. Issus de la Commission Européenne et de l'ICLEI, ils contiennent de nombreux éléments qui nous permettront de construire une définition plus précise du concept d'A21L (point D.) tel qu'il a été imaginé par ces institutions et organisations internationales.

1. LA CAMPAGNE EUROPEENNE DES VILLES DURABLES

Suite à la CNUED de 1992, l'un des premiers textes officiels concernant les A21L sera adopté dans le cadre de la Conférence Européenne sur les Villes Durables, organisée par l'ICLEI, sous l'égide la Commission Européenne²⁵.

. Cette conférence se tint au Danemark le 27 mai 1994. Elle aboutit à la signature de la *Charte d'Aalborg* par 80 autorités locales, qui s'engage ainsi à soutenir le programme d'action 21 et à élaborer des plans d'action globaux et à moyen terme en vue de garantir la durabilité des villes européennes.

La charte se subdivise en trois parties, le tout est précédé d'une affirmation du rôle et de la compétence des villes dans la mise en œuvre du développement durable face au constat de comportements non durables.²⁶

La première partie, *Déclaration commune : les villes pour la durabilité*, constitue une sorte de définition de ce que devrait être un A21L, en précisant les différents concepts, méthodes, lignes d'action, etc. qui le constituent.

- I1. *Les villes sont présentées comme les noyaux immuables, les unités de base de nos sociétés, en matière d'économie, d'éducation, de pouvoir; et donc incontournables pour la réalisation de la durabilité* qui ne peut que commencer au niveau des collectivités locales à la fois proches des problèmes environnementaux et des citoyens. Même si la responsabilité est partagée avec d'autres niveaux de pouvoir. Les villes se fixent donc comme mission de « faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation, et les structures environnementales ».
- I2. Le point suivant définit la notion de durabilité. *Le texte présente les trois aspects (social, économique et environnemental) du développement durable, et met en évidence leur interdépendance* : « [...] La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable ». Ce qui se traduirait notamment par le « maintien du capital naturel » (ne pas consommer les ressources plus rapidement que la nature prend comme temps à les remplacer), et par une action dans les différents domaines qui constituent l'environnement (biodiversité, santé publique, qualité de l'air, de l'eau, du sol, ...).
- I3. Le troisième point affirme que, parce qu'elles constituent le niveau le plus approprié en matière de gestion et de résolution durables des problèmes, mais parce qu'elles sont toutes différentes, *chaque ville doit élaborer son propre programme* en intégrant les principes de durabilité dans les politiques locales.

²⁵ Il est à noter que la Commission européenne, au travers de la DG recherche et cité par l'ICLEI comme un de ses neuf bailleurs de fond actuels. <http://www.iclei.org/index.php?id=789>

²⁶ *Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg)*, Conférence européenne sur les villes durables, Aalborg, Danemark, 27 Mai 1994

- I4. La charte définit aussi la durabilité comme un type de *processus décisionnel axé sur l'information, et surtout sur la prise en compte de tous les intérêts impliqués*, qu'ils soient présents ou absents.
- I5. Il s'agit de tabler sur la *négociation* tant au niveau interne, qu'externe, avec les autres communautés ou les autres niveaux de pouvoir.
- Les paragraphes 6 et 7 mettent l'accent sur *l'interdépendance des dimensions économiques, sociales et environnementales*.
- I6. *Le capital naturel constitue un facteur limitant du développement économique*. Il faudrait donc le conserver, veiller à sa croissance en surveillant le niveau d'exploitation, le soulager en constituant de nouvelles réserves et accroître le rendement final des produits.
- I7. Partant du constat que les populations les plus démunies sont toujours les plus touchées par les problèmes environnementaux, les signataires de la charte affirment leur volonté d'« *intégrer à la protection de l'environnement les exigences essentielles de la population* ainsi que les programmes d'action sanitaire, de l'emploi et du logement », tout en veillant à ce que ces derniers répondent au principe de durabilité.
- I8. En matière d'*aménagement du territoire*, les autorités locales doivent recourir à des méthodes d'évaluation des impacts sur l'environnement et doivent tirer profit des possibilités offertes par la concentration urbaine en matière de services publics, de transport, et d'approvisionnement d'énergie, et doivent tenir compte du concept d'interdépendance régionale équitable (déséquilibre ville/campagne).
- I9. Elles peuvent également agir sur la *mobilité* par une meilleure répartition des activités ou en agissant sur les types de moyen de transport ; le véhicule privé à moteur devant progressivement être relégué à un rôle subsidiaire.
- I10. Les villes affirment leur volonté d'agir pour *diminuer les émissions de gaz à effet de serre*, en tablant sur une connaissance des bilans énergétiques, les énergies renouvelables et la protection des ressources mondiales en biomasse.
- I11. Les villes veulent *lutter contre la pollution chimique* pour préserver l'environnement et la santé humaine.
- I12. Dans le douzième point, les villes réaffirment les *aptitudes des autorités locales* en terme de connaissance, de légitimité démocratique et de compétence légale pour mener à bien les objectifs liés à la durabilité, mais réclament pour réaliser ce projet une base financière et des pouvoirs suffisants.
- I13. C'est dans le point treize qu'est clairement affirmée la *dimension participative du processus d'élaboration des plans locaux d'Action 21*, conformément à ce qui est présenté à la fois dans l'Agenda 21 et dans le 5^{ème} Programme d'Action pour l'Environnement de l'Union Européenne, qui met lui l'accent sur le partage des responsabilités entre tous les partenaires. Pour que cette dimension puisse être réalisée, les signataires affirment l'importance de l'accès à l'information, à la formation, à l'éducation, tant des citoyens que du personnel des administrations.
- I14. Enfin, le dernier paragraphe met l'accent sur les *instruments et outils nécessaires à une gestion durable* (par exemple pour la collecte des données environnementales, leur traitement, la planification, etc.) ; et notamment sur l'utilisation des indicateurs pour la surveillance des politiques. L'accent est également mis sur la nécessité pour les localités d'intégrer leurs politiques, entre autre par le partage des expériences.

La deuxième partie de la charte, *La campagne des villes européennes durables*, précise les objectifs de cette campagne. En signant, les villes s'engagent à travailler ensemble pour la durabilité, à renforcer la *coopération* entre les autorités, à intégrer leurs initiatives à celles de l'U.E. en matière d'environnement urbain, par la *promotion du concept de durabilité* et de

l'adhésion à la campagne, par la coopération au niveau de la conception des politiques, du partage des expériences et de l'information, etc.

La troisième partie, *La participation au processus local de l'Action 21 : plans locaux en faveur de la durabilité*, constitue l'engagement en tant que tel de tous les signataires à élaborer un plan local en faveur de la durabilité en réponse à l'Action 21, et ce par une procédure basée sur le consensus, c'est-à-dire un A21L.

Une procédure en différentes étapes y est également proposée pour la préparation de ces plans locaux, mais ce point sera développé et précisé lors de la deuxième Conférence sur les Villes Durables qui se tient deux ans plus tard, en 1996, à Lisbonne

Les 80 entités signataires de la Charte d'Aalborg sont alors rejointes par 250 pouvoirs locaux et régionaux.

Cette conférence lance la deuxième phase de la campagne, qui après avoir été centrée sur la diffusion du concept de durabilité, s'est ensuite attachée à appliquer les principes de la Charte par la réalisation des plans locaux de durabilité. Dans ce dessein, *Le Plan d'Action de Lisbonne : De la Charte à la Pratique* donne quelques pistes plus précises pour la réalisation concrète d'un A21L.

Le texte affirme que :

-Il est nécessaire que les *autorités locales* constituent le *principal moteur du processus*, ceci nécessitant l'implication et la préparation de l'ensemble des acteurs du processus, élus, fonctionnaires, magistrats, etc.

-L'A21L se doit d'être construit sur base d'un *consensus* au sein de la communauté locale. Ainsi, la participation et le dialogue doivent être assurés, et les intérêts en présence, clairement définis.

-La gestion de certains problèmes nécessitera une *collaboration* avec d'autres niveaux de pouvoirs ou une association avec d'autres localités afin d'éviter le report des problèmes dans l'espace (ou dans le temps).

-Un *plan d'action en différentes étapes* devra être systématiquement réalisé, selon un schéma du type :

- consensus sur une philosophie, une vision via la consultation publique
- identification des problèmes, des causes et effets
- définition des objectifs
- ordre des priorités
- définition des possibilités d'action et des objectifs qui y sont liés
- définition de programmes pour atteindre ces objectifs
- mise en œuvre du plan et suivi
- évaluation des résultats et enseignements à en tirer

-Cette planification doit absolument répondre à une *approche pluridisciplinaire* intégrant les aspects écologiques aux aspects sociaux et économiques, et ce par l'utilisation d'outils performants dans la gestion de la durabilité.

-Il est fondamental de mettre sur pied des programmes de *sensibilisation* et d'*éducation* à l'attention de toutes les franges de la communauté.

-Enfin, il faut promouvoir le *partenariat* et la *coopération*, tant entre collectivités locales, qu'avec d'autres niveaux de gouvernement ou encore entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest.

Voilà le contenu des textes issus de la Campagne européenne des Villes Durables, mélange des premières ébauches de Rio et des considérations types de l'UE en matière d'environnement et d'économie. Ils nous permettront d'étoffer la définition issue du Chapitre 28 ; que nous compléterons encore par les textes issus de l'ICLEI.

2. LE CONSEIL INTERNATIONAL POUR LES INITIATIVES ENVIRONNEMENTALES LOCALES

Par ailleurs, l'ICLEI propose une caractérisation du concept d'A21L.

Celle-ci est importante car l'organisation a en quelque sorte la paternité du concept. Mais surtout, cette définition est issue d'un processus de réflexion différent de celui qui mène à la rédaction de la Charte d'Aalborg. Cette dernière est signée à peine deux ans après le sommet de Rio, et lance une campagne de sensibilisation, d'information sur l'initiative Agenda 21 Local, dans un contexte où pour ainsi dire rien n'a encore été fait en la matière. Il s'agit d'un exercice théorique sur base du chapitre 28 qui vise à définir ce à quoi les gouvernements locaux devraient s'engager pour respecter les principes du chapitre 28.

La définition de l'ICLEI apparaît plus tardivement, et est issue d'un processus d'évaluation des premiers A21L mis en place dans le monde depuis 1992. Bien sûr, les gouvernements locaux ont dû, pour lancer le processus, se baser sur des documents existants. Mais chacune des autorités a dû mettre en œuvre sa propre interprétation du chapitre 28, adaptée au contexte local et à une idée spécifique du concept de développement durable.

C'est de cette base à la fois diverse et commune constituée par l'ensemble des expériences concrètes des collectivités locales, que l'ICLEI a déduit les cinq caractéristiques principales d'un Agenda 21 Local²⁷.

1. *Intégration des trois domaines*, des trois problématiques : les objectifs environnementaux sont liés aux objectifs économiques et sociaux.
2. *Intégration des différents intérêts en présence* : tous les groupes de la société doivent être impliqués, dans une logique de dialogue et de participation.
3. *Une vision à long terme* : les mesures et les projets sont basés sur des objectifs à long terme qui répondent au principe de précaution.

²⁷ ICLEI, LASALA, *op.cit.*, p.115. Traduction libre de l'anglais.

4. *Dimension globale* : on perçoit les impacts des actions locales sur le développement global, on identifie des manières de contrecarrer l'inégalité de la distribution mondiale de la consommation et de la richesse ; la contribution locale à la durabilité globale est un but explicite.
5. *Gestion durable des ressources* : l'utilisation des ressources naturelles est basée sur le rythme de renouvellement des ressources ; les rejets dans l'environnement sont basés sur la capacité de l'environnement à les dégrader.

Le concept d'A21L consiste non seulement en des principes et des objectifs comme ceux-ci, mais également en un processus de planification. C'est cet aspect que l'ICLEI s'est d'abord attaché à préciser. Ce processus de planification devrait permettre à la fois une réalisation optimale des objectifs, mais plus encore, il en applique immédiatement les principes dans chacune des étapes menant à l'élaboration puis à la mise en œuvre d'un Agenda 21 Local.

Toujours en se basant sur l'évaluation des A21L mis en place entre 1992 et 1996, l'organisation a mis en évidence 5 étapes conseillées dans la réalisation d'un A21L²⁸ :

1. **Partenariat** (*Partnership*)

Le processus de planification est un engagement multisectoriel qui touche l'ensemble des *stakeholders*, l'ensemble des groupes de la communauté, les résidents, les partenaires institutionnels, les ONG, les entreprises privées, les églises, les syndicats, etc. La planification est donc menée collectivement de manière à représenter les désirs, les valeurs, les idéaux des différentes parties prenantes. En général, une structure est créée pour gérer le processus, et en premier lieu formuler la vision commune de la communauté.

2. **État des lieux basé sur la consultation publique** (*Community Based Issue Analysis*)

Il est essentiel que la communauté locale soit impliquée dans l'analyse de la situation et des besoins. Le processus et les autorités gagneront d'autant plus de soutien de la part des habitants, qu'ils répondent réellement à leurs problèmes.

De plus, les stratégies peuvent bénéficier des savoirs locaux tandis que les citoyens peuvent être (in)formés sur les connaissances plus techniques auxquelles ils n'avaient auparavant pas accès.

Cette phase doit également conduire à l'établissement de priorités et d'indicateurs faisant état de la situation de départ.

3. **Planification** (*Action Planning*)

Toujours dans une dynamique de négociation, il s'agit de fixer, d'une part les objectifs vers lesquels la communauté veut tendre pour réaliser sa vision idéale du futur, et d'autre part, les cibles spécifiques à atteindre dans un délai précis.

Le plan doit définir les engagements des différents *stakeholders* de manière détaillée afin de permettre la collaboration et une gestion optimales.

4. **Mise en œuvre et suivi** (*Implementation and Monitoring*)

La mise en œuvre du plan demande un ajustement des procédures administratives préexistantes, voire une réorganisation institutionnelle (réarrangement de la répartition des compétences entre départements) afin de permettre la participation active des différents groupes dans le processus d'application du plan.

Le contrôle doit être mené dès la mise en œuvre, et non simplement à la fin, dans le but notamment de récolter des informations détaillées sur les actions et leurs impacts. Celles-ci serviront lors de l'évaluation à identifier les causes de problèmes éventuels.

5. **Evaluation et Feedback** (*Evaluation and Feedback*)

²⁸ ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide: an introduction to sustainable development*, op.cit.

Cette dernière phase permet à la fois de maintenir la pression et de récompenser les résultats auprès des participants, ainsi que d'informer le large public sur les progrès du plan.

D. LE CONCEPT D'AGENDA 21 LOCAL

Le but de ce chapitre est de présenter le concept d'A21L telle qu'il a été construit au travers des textes de référence. Nous en décrivons les différentes caractéristiques pour pouvoir par la suite confronter cette conception théorique à la réalité du terrain, afin de mettre en évidence les éventuels écarts entre théorie et pratique.

Sur base des principes, objectifs et lignes d'action développés dans le Chapitre 28 et les textes de référence, nous proposons la définition suivante :

Un Agenda 21 Local est un plan, un programme d'action visant à appliquer, au niveau local, les principes de l'Agenda 21 de Rio, au travers d'un processus participatif et multi-sectoriel.

Nous pouvons encore plus justement dire qu'un Agenda 21 Local est lui-même un processus continu de consultation, de planification, d'action et de contrôle ayant comme ligne d'horizon la réalisation du développement durable à l'échelle locale.

Cette définition ne nous semble pas trahir l'idée des initiateurs de ce concept.

Mais nous voudrions également mobiliser une autre approche et analyser la logique de ces textes dans la manière dont ont été présentés ces principes, dans les thèmes qui constituent et entourent le concept d'A21L

1. DIX THEMES RECURRENTS DANS LES TEXTES DE REFERENCE

En effet, le concept d'A21L est encadré de différents éléments cités de manière plus ou moins systématique dans les deux textes de référence que nous avons présentés et analysés, ainsi que

dans la plupart des textes que nous avons consultés; et dont nous avons pensé qu'ils peuvent préciser ou compléter cette courte définition pour proposer une conception large des A21L. Ces éléments ne sont pas tous présentés explicitement comme des caractéristiques des A21L, mais par leur présence systématique, sont liés à la nature du concept.

Voici les dix éléments que nous avons identifiés, au travers des textes de référence, comme caractérisant les A21L :

1. Adéquation du niveau local dans l'objectif de mise en œuvre du développement durable
2. Participation, Partenariat, Consensus et Information
3. Intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux
4. Protection de l'environnement
5. Lutte contre les inégalités sociales
7. Long terme et Principe de Précaution
8. Dimension Globale
9. Coopération entre autorités locales
10. Nécessité de changement

Ils ont été identifiés par une lecture approfondie, un scanning des textes, visant à relever de manière rigoureuse les principaux thèmes abordés et la fréquence à laquelle ils sont systématiquement repris et répétés au fil des pages.

C'est sur base de cette fréquence que ces éléments sont ici énumérés (du plus au moins fréquemment cités), afin d'accéder à une vision plus large des idées qu'implique le concept d'Agenda 21 Local tout en mettant en évidence les caractéristiques dominantes qui le constituent.

1. ADEQUATION DU NIVEAU LOCAL DANS L'OBJECTIF DE MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Ce premier élément est avant tout la condition d'existence et de possibilité du concept d'A21L ; un leitmotiv porté par les gouvernements locaux eux-mêmes à Rio en 1992, et qui semble depuis lors davantage reconnu.

Tous les textes relatifs aux A21L présentent le niveau local comme le niveau le plus approprié pour la perception, la gestion et la résolution durables des problèmes, notamment environnementaux, et du développement durable²⁹.

Vu l'envergure des problèmes, les gouvernements nationaux sont présentés comme n'étant pas en mesure d'en venir à bout seuls ; la participation des gouvernements locaux et des communautés serait indispensable à leur résolution. Ceux-ci peuvent apporter une contribution locale à la durabilité globale car ils auraient toutes les compétences et aptitudes requises pour prendre en charge les diverses problématiques rentrant dans le cadre du développement durable.³⁰

Selon l'ICLEI, les gouvernements sont des acteurs puissants dans leurs économies locales car ils construisent et entretiennent les infrastructures essentielles à l'activité économique, ils fournissent un grand nombre de services et de produits et peuvent influencer le marché des biens et services³¹.

D'après la charte d'Aalborg, ils possèdent la motivation, les connaissances et les idées nécessaires à la conception des nouveaux modes de vie durable et ont accès aux ressources et talents des résidents locaux³². Ils constituent le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens et bénéficient de la légitimité démocratique³³.

Le concept d'A21L reconnaît les rapports manifestes qui existent entre le niveau local et le niveau global et confère aux gouvernements une fonction centrale dans la mise en oeuvre du développement durable.

2. PARTICIPATION, PARTENARIAT, CONSENSUS ET INFORMATION

Ce deuxième point est un élément essentiel de l'A21L. Il s'agit en même temps d'un objectif et d'une manière de faire ; à la fois un principe à appliquer pour réaliser la durabilité et la condition pour y accéder.

S'il semble établi qu'une société durable est caractérisée par la participation de tous, l'A21L exige que le processus même qui nous mène à cette société viable, à savoir, ici, l'élaboration du programme d'action qu'est l'A21L, se fasse dans une logique de participation, de dialogue et de concertation.

²⁹ ICLEI, *LASALA*, *op.cit.*, p. 21

³⁰ *Ibid.*, pp.119-120

³¹ ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide: an introduction to sustainable development*, *op.cit.*, p.3

³² *Ibidem*

³³ Charte d'Aalborg, *op. cit.*, (I12.)

Pour mener un A21L, les textes et leurs auteurs affirment que la participation de tous les individus et groupes membres de la communauté est indispensable.

Pour ce faire, il est nécessaire de définir au préalable tous les intérêts en présence, y compris les intérêts des "absents" (nature, générations futures) afin que tous ces partenaires puissent collaborer et construire ensemble un consensus au sein de la communauté locale, une vision commune du projet pour la durabilité.

Ainsi, l'A21L peut apparaître comme étant essentiellement un processus participatif dont l'engagement de la population serait la pierre angulaire.³⁴

Etroitement liée à la participation, il y a l'information. Les deux sont fortement interdépendants. En effet, pour être amenés à participer, les citoyens, les groupes d'intérêt, les entreprises, etc. doivent avoir été initiés aux questions abordées.

L'accès à l'information doit leur être fourni en dehors et au travers de la participation. D'autre part, grâce à la participation, le processus d'élaboration de l'A21L peut bénéficier des savoirs locaux permettant d'optimiser les stratégies.

Tant la population, que le personnel administratif, les élus, etc. doivent être sensibilisés et formés aux thématiques du développement durable.

3. INTEGRATION DES OBJECTIFS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX

Si, dans le chapitre 28, la deuxième idée après le rôle des gouvernements locaux, est la nécessité de parvenir à un consensus par la participation, dans la charte d'Aalborg et la définition de l'ICLEI, c'est le principe d'intégration des trois domaines clés que sont l'économie, le social et l'environnement, qui occupe la deuxième place.

Il s'agit là d'une caractéristique centrale dans la mesure où elle est la base du concept de développement durable, et que l'A21L, comme mise en oeuvre de l'Agenda 21 au niveau local, est une tentative d'application du développement durable.

La Charte d'Aalborg affirme qu'il faut d'une part intégrer économie et environnement dans la mesure où le capital naturel est (désormais perçu comme) un facteur limitant du développement économique, et d'autre part, qu'il faut intégrer protection de l'environnement

³⁴ THUILLIER, Emilie, PANAN, Frédéric, ROCHE, Vincent, Les agendas 21 locaux : un difficile passage du savoir à l'action, *VertigO*, vol.3, n°3, décembre 2002, p.3

et exigences sociales telles que la création d'emplois, tout en veillant à ce que ceux-ci et leur production répondent au principe de la durabilité.³⁵

4. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Il découle du point précédent que des préoccupations économiques, sociales et environnementales sont abordées dans les A21L. Mais il y a bien plus de références relatives à l'environnement dans les textes fondateurs et dans la littérature de manière générale.

Dans six points des quatorze que compte la Charte d'Aalborg, des objectifs liés à la préservation de l'environnement sont abordés, et il constitue la cinquième caractéristique de la définition de l'ICLEI.

Il s'agit de préserver la biodiversité, la santé publique, la qualité de l'air, de l'eau et du sol « afin de protéger durablement la vie humaine, la faune et la flore ».

Il est également question de politique de transport, d'approvisionnement en énergie, d'émission de gaz à effet de serre, de pollution chimique ; mais surtout, il est question de gestion durable des ressources : l'idée présentée est que nous ne devrions pas consommer les ressources naturelles plus rapidement qu'elles ne peuvent être remplacées, et que nous ne pouvons pas rejeter dans la nature plus que celle-ci ne peut absorber.

5. "LUTTE CONTRE LES INEGALITES SOCIALES"

De manière moins récurrente, certes, des objectifs en matière sociale sont également affirmés. La Charte d'Aalborg veut répondre aux « exigences essentielles de la population », ainsi qu'aux besoins en terme de programme sanitaire, d'emploi, de logement et de qualité de vie en général.³⁶

L'ICLEI donne aux objectifs sociaux une autre tournure en les intégrant dans le thème "dimension globale" des A21L, faisant ainsi davantage référence à une volonté de rééquilibrer la balance globale entre "pays du centre" et "pays de la périphérie"³⁷. Cette dimension apparaît également dans la Charte de Lisbonne, mais dans un paragraphe concernant la coopération entre autorités locales.

³⁵ Charte d'Aalborg, *op. cit.*, (I6. I7)

³⁶ *Ibid*, (I7)

³⁷ Notre dénomination.

6. PROCESSUS, METHODES ET INSTRUMENTS

Nous avons pu constater dans les textes de base qu'il est accordé autant d'importance à la définition du concept d'A21L et des objectifs poursuivis qu'à la manière d'y parvenir.

Comme nous l'avons déjà présenté, l'ICLEI a élaboré une procédure en cinq étapes bien définies destinées à mener au mieux le processus d'élaboration et de mise en œuvre du programme d'action pour le développement durable qu'est l'A21L.

Comme nous l'avons noté plus haut, cette procédure accorde une large place à la participation des citoyens et des groupes de la communauté, au dialogue, à l'intégration des intérêts et aux consensus afin de définir au mieux les objectifs et les chemins qui y mènent en fonction de la situation locale, de la vision commune et des engagements de chacun.

Une grande importance est également accordée au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques, étape présentée comme habituellement délaissée.

Par ailleurs, dans les documents européens l'accent est mis sur les outils et instruments nécessaires à la gestion durable, tant du point de vue politique que technique, et notamment en matière de collecte et de traitement des données, de planification environnementale, instruments réglementaires, économiques, de sensibilisation, budgétaire. Et surtout sur la nécessité de l'élaboration, l'adéquation et l'utilisation des indicateurs.³⁸

7. LONG TERME ET PRINCIPE DE PRECAUTION

La nécessité d'une vision à long terme est une caractéristique qui semble aller de soi lorsqu'il est question de développement durable.

Elle fait partie des cinq caractéristiques de l'ICLEI, mais n'apparaît pas en tant que telle dans les textes européens. Cela dit, elle est malgré tout présente de manière implicite au travers des thèmes liés à l'intégration des trois domaines, et à l'environnement en tant que tel. Le paragraphe lié à l'utilisation des ressources permet de supposer qu'il est question d'une nouvelle échelle de temps où l'on considère la situation, les problèmes, leurs causes et leurs solutions dans le temps long.

Cette caractéristique se pose comme une condition essentielle pour la réalisation du développement durable.

³⁸ *Ibid*, (114)

8. DIMENSION GLOBALE

La dimension globale n'est, elle aussi, mentionnée en tant que telle, que par la définition de l'ICLEI.

Mais, en tant que produit de l'Agenda 21 élaboré à un niveau supranational en vue de solutionner des problèmes mondiaux, l'A21L est l'application du principe '*Think global, Act local*', "slogan" caractéristique de l'idée de développement durable.

9. COOPERATION ENTRE AUTORITES LOCALES

À nouveau, il s'agit davantage d'un aspect de la mise en oeuvre et de l'organisation des A21L que d'une caractéristique en tant que telle. C'est une attitude attendue des pouvoirs locaux dans le but d'améliorer les processus en cours partout dans le monde par l'établissement de réseaux d'information et de transmission d'information.³⁹

10. NECESSITE DE CHANGEMENT

Cela constitue peut-être davantage une valeur, une opinion, voire une conséquence du processus d'A21L, qu'un élément constitutif de celui-ci.

Si ce point revient à quelques reprises dans les textes présentés, il nous semble que c'est pour insister sur l'idée que l'élaboration et la mise en oeuvre d'un A21L ne peuvent pas se faire sans entraîner de véritables modifications, en particulier dans l'appareil administratif local.

En effet, il s'agit non seulement d'intégrer les principes de durabilité aux politiques locales, mais bien plus, d'intégrer les politiques locales entre elles, et en particulier les politiques économiques, sociales et environnementales; et aussi de modifier le processus traditionnel de décision afin d'y inclure réellement l'impératif de participation.

³⁹ L'ICLEI étant une organisation par et pour les autorités locales, c'est elle qui est en charge d'une telle coopération. Il est donc d'autant plus logique de retrouver cet appel à l'entraide et à la coopération entre autorités locales au sein de ces textes que cela correspond au rôle de l'ICLEI.

2. DEFINITION ET CONCEPTION ELARGIE

L'analyse des textes au travers des thèmes les plus récurrents nous permet de lire un peu entre les lignes, donc de mettre en avant des éléments moins évidents; lesquels, s'ils ne font pas partie de la définition étroite, font partie intégrante d'une conception plus large d'un A21L comme programme d'action.

Ainsi, on constate notamment la place accordée dans les textes au rôle et à l'importance des autorités locales.

On voit également clairement que ce qui concerne le thème de la participation et du consensus a la priorité sur l'objectif d'intégration; de même, l'environnement est davantage mis en avant que les deux autres piliers.

Les quatre derniers thèmes sont différents, ils apparaissent moins souvent; tous pourraient se résumer à cette "nécessité de changement" qui sous-tend en fait l'ensemble du processus. Car jusqu'à présent, les gouvernements locaux, et les institutions en général, ont plutôt travaillé dans une optique de court terme, de concurrence, sectorielle "localiste", etc.; ces thématiques mettent en avant l'idée que c'est toute cette approche qui doit changer, et que cela exigera des transformations profondes.

Un Agenda 21 Local est un programme d'action visant à appliquer, au niveau local, les principes de l'Agenda 21 de Rio, au travers d'un processus participatif et multi-sectoriel.

Il est lui-même un processus continu de consultation, de planification, d'action et de contrôle ayant comme ligne d'horizon la réalisation du développement durable à l'échelle locale.

Plus largement, il est caractérisé par le fort accent mis sur le rôle des autorités locales et le processus qu'elles doivent mettre en œuvre, sur l'intégration des trois piliers du DD, mais avec une attention particulière pour l'environnement, plus que sur le social. Enfin, le tout est lié à une mise en avant de la nécessité de changement en faveur d'une réflexion à long terme, globale et concertée.

*

Le titre de cette première partie annonçait notre intention, et nous la concluons par une définition théorique concise complétée d'une dizaine de thèmes aux statuts différents (caractéristiques du concept en lui-même, de la manière de le mettre en œuvre, de ce qu'il implique). Ceux-ci ont pour principal intérêt de mettre en évidence des aspects moins explicites comme l'accent mis sur le rôle des autorités locales ou de l'importance du processus

une définition élargie, de mettre en avant les priorités implicites de la démarche et les éventuels biais déjà inclus dans cette acception large des A21L.

Nous commenterons plus avant cette analyse théorique en la confrontant aux résultats de l'étude de la mise en œuvre des A21L.

II. DE LA THEORIE A LA PRATIQUE : PLUS DE 10 ANS D'AGENDA 21 LOCAUX

Face aux considérations théoriques sur la nature supposée des A21L, il y a la réalité du terrain.

Quelque temps après la conférence de Rio et le démarrage des premiers projets d'A21L, des chercheurs ont commencé à s'intéresser à ce nouveau défi, à sa nature, son envergure, son organisation, ...

Mais la littérature sur le sujet n'est pas abondante, et ce, d'autant plus que je me limiterai dans ce travail à l'examen des articles portant sur l'Europe⁴⁰; délaissant d'une part les Etats-Unis, mais surtout l'Afrique, l'Asie et l'Amérique du Sud où de nombreux projets ont pris racine. En effet, malgré le souhait des initiateurs de faire de l'Agenda 21 Local un modèle unique de développement durable à appliquer (et à adapter) à l'échelle locale partout dans le monde, il nous semble que la nature et le type de sujets abordés sont trop différents pour être traités de la même manière.

Ce chapitre se veut un aperçu non exhaustif de la recherche concernant les A21L en Europe dans le but d'observer et de comprendre la manière dont ont été appliqués les principes et objectifs du Chapitre 28, et les résultats que cette action a engendrés.

Il s'agit essentiellement de mettre en évidence la logique du concept d'A21L et les éventuels décalages entre la vision théorique et l'application.

Remarques méthodologiques

Pour ce travail, nous avons fait le choix de nous baser principalement sur des études, des travaux et des articles scientifiques. Si cette approche basée sur des recherches académiques n'est pas dépourvue d'inconvénients sur lesquels nous reviendrons dans un instant, elle nous semble adéquate pour parvenir à avoir une vue globale de la situation, que ce soit à l'échelle d'un continent ou d'un pays. En effet, l'étude directe d'un, voire de deux ou trois cas, exige énormément de temps d'investigation, d'interview, d'analyse des résultats, sans compter des obstacles tels que les distances, les langues ou l'accès aux informations pertinentes sur place.

⁴⁰ et accessoirement le Canada.

Par ailleurs, les publications officielles, qu'elles soient émises par les pouvoirs locaux ou nationaux, ou par des organisations internationales telles que l'ICLEI, visent surtout la "publicité" de leurs actions et manquent parfois d'objectivité ou de rigueur, ce que nous illustrerons d'ailleurs par un exemple plus loin.

Si ce choix nous semble donc adéquat pour traiter notre sujet, à savoir mettre en évidence les éventuels décalages entre la définition théorique des A21L et leur application, il n'est pas sans amener d'autres obstacles.

Tout d'abord, nous sommes limités par les choix des auteurs : choix de la localité, des questions et de leur formulation, des personnes interrogées, etc.

Par ailleurs, même si une recherche Internet nous fait accéder à des milliers de sources en tout genre, il nous faut préciser que la littérature sur le sujet n'est pas pléthorique et se concentre (pour ce qui est des articles les plus pertinents ici) en particulier autour de 1997 et 2002 (années des deux bilans, lors des sommets "Rio+5" et "Rio+10"). Nos données sont également limitées par les difficultés pratiques et financières de se procurer les articles les plus récents des revues scientifiques spécialisées.

Enfin, il est à noter qu'une grande partie des articles traités concerne la Grande-Bretagne. Néanmoins nous disposons d'aperçus intéressants de situations en Allemagne, en France, dans les pays scandinaves, ...

Nous commencerons donc par un aperçu général des mises en œuvre européennes de ces presque quinze ans d'Agenda 21 Locaux (partie A.), avant de traiter dans un second temps des cas de trois pays : la Grande-Bretagne, la France et la Belgique, en particulier des contextes spécifiques dans lesquels ont été implantés les A21L (Partie B.). Enfin, nous dresserons les constats qui découlent de ces expériences pratiques, notamment au vu de la définition théorique (Partie B.).

A. BILAN GÉNÉRAL: FORCES ET FAIBLESSES DES AGENDAS 21 LOCAUX

La grande majorité des articles sur les A21L sont des études de cas. Il s'agit donc avant tout de descriptions du fonctionnement, des sujets traités, des projets réalisés et des mécanismes de participation mis en œuvre dans le cadre des A21L de l'une ou l'autre localité.

Notre but ici est de mettre en évidence les caractéristiques réelles des Agendas 21 Locaux mis en place depuis 1992, leurs apports et leurs manquements, ainsi que les critiques adressées au processus tel qu'il s'est mis en place en Europe par comparaison à la conception théorique des A21L telle que fixées dans les textes de référence.

Nous reprendrons donc dans les prochaines pages, notamment, les caractéristiques des A21L telles que définies dans la partie I., et les remarques et conclusions issues de la littérature scientifique.

1. ADEQUATION DU NIVEAU LOCAL DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE A L'ECHELLE LOCALE.

Avant de commencer vraiment, il faut relever un problème important. Le terme "local" dans la pratique fait référence à une vaste série de niveaux de pouvoir très diversifiés de par leurs tailles, leurs organisations, leurs moyens, etc. Les lieux d'application des A21L peuvent aller de quartiers aux Länder, en passant par les communes, les districts, les comtés, les aires métropolitaines.

Ceci dit, malgré cette diversité, les commentaires qui suivent restent généralement pertinents, et nous reviendrons de manière plus détaillée sur les différents cas de figure dans les pays étudiés.

Dans la partie I, nous avons vu que l'existence même des A21L est sous-tendue par l'affirmation, portée par les pouvoirs locaux et leurs organisations, selon laquelle le niveau local doit nécessairement aider le niveau national dans la réalisation du développement durable; mais plus encore que le local est le niveau le plus adéquat pour cela, étant donné principalement sa proximité avec les citoyens et la maîtrise des leviers pertinents pour la réalisation de cet objectif.

Tout d'abord, il semble indéniable que le niveau local (qu'il soit celui de l'échelle d'une commune, d'une ville ou d'une région) est toujours géographiquement plus proche de sa population. Il est largement accepté que cette proximité est sensée faciliter le contact avec les différents segments de la communauté. Celle-ci étant plus réduite, l'organisation de la communication, de l'information et de la participation s'avère plus gérable qu'à l'échelle

nationale. Nous n'en disconvenons pas, même s'il reste à rappeler que, si la population ciblée est en effet réduite, les moyens à disposition le sont aussi.

Les réserves sont plus importantes en ce qui concerne la deuxième affirmation : le niveau local posséderait toutes les compétences politiques nécessaires et toutes les capacités en termes de moyens financiers, humains et d'expertise pour mener à bien, de manière autonome, le développement durable local.

Or, mis à part des territoires tels que les Länder allemands ou les régions belges qui disposent de compétences importantes en matières socio-économiques, beaucoup d'auteurs constatent que les autorités locales ont rarement les moyens de leurs ambitions.

Indépendamment du contexte temporel et institutionnel (le début des années nonante reste une période de relative crise économique, vécue différemment selon les pays), il semble que le pouvoir central, même lorsqu'il affiche son soutien dans les formes, allouent rarement des moyens supplémentaires, et encore moins sur la durée⁴¹. Il s'agit alors de faire mieux avec le même budget, les mêmes équipes, voire en s'accommodant de contraintes budgétaires supplémentaires.

Par ailleurs, selon les cas, les compétences politiques de l'entité locale sont plus ou moins fortement limitées à des missions de services publics de base et disposent de peu de leviers socio-économiques d'envergure. C'est le cas, par exemple, des pouvoirs locaux finlandais dont la seule marge de manœuvre se situent au niveau de l'interprétation de la législation nationale.⁴²

Dans certains cas, les législations des différents échelons de pouvoirs sont clairement en contradiction, entraînant des tensions entre niveau local et niveau central, comme ça a été le cas en G-B lors de la transposition l'application certaines législations européennes environnementales.⁴³

⁴¹ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, "Keys to a sustainable environment. Education, community development and local democracy", in BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *Constructing Local Environmental Agendas*, Londres, Routledge, 1999, p.11 et C.P.D.T. (Conférence Permanente du Développement Territorial), *Rapport intermédiaire de la subvention 2004-2005, Mars 2005, Annexes, Thème 3.2: Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 Local*, Charleroi, 2005, p.15

⁴² JOAS, Marco, "Democratic and environmental effects of Local Agenda 21: a comparative analysis over time", *Local Environment*, vol.6, n°2, 2001, p.217

⁴³ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op.cit.*, p.11

La question se pose dès lors de savoir quelle est la marge de manœuvre réelle des (différentes) autorités locales dans la réalisation d'un Agenda 21 Local.⁴⁴

Indépendamment d'une question de volonté, les administrations et élus locaux disposent-ils d'un pouvoir effectif et suffisant pour réaliser les changements fondamentaux en terme d'organisation de la vie politique locale, de réformes économiques et d'avancées sociales et environnementales requises pour l'émergence d'un développement durable ?

La question se pose différemment selon les échelles et les pays, mais il nous semble qu'en tout état de cause l'affirmation des pouvoirs locaux présents à Rio de constituer le niveau le plus adéquat pour la mise en œuvre du développement durable est abusive et ne prend pas en compte la répartition des compétences et la prégnance de rapports de force⁴⁵ qui entrave le potentiel d'action du local.

Il semble que les gouvernements locaux ont appelé de leurs vœux une telle initiative, non pas tant parce qu'ils se considéraient comme les mieux placés pour mener à bien cette mission, mais parce qu'ils désiraient en avoir les moyens; ils aspiraient à une meilleure place sur l'échiquier des forces politiques et sur la scène internationale et à davantage de pouvoirs et de moyens financiers, qui une fois acquis leur permettaient effectivement de mener à bien un projet de ce type, et bien d'autres. Nous y reviendrons dans le chapitre III.

2. LA PARTICIPATION ET LE PARTENARIAT

Après l'affirmation du local comme le niveau le plus adéquat, la participation est le point essentiel qui apparaît dans les textes de bases comme fondement des A21L.

Dans la partie I., nous avons vu que selon les textes de référence, l'élaboration des A21L est basée sur la participation de l'ensemble des acteurs de la communauté locale. Elle est accompagnée d'une phase d'information de la population et doit mener à la réalisation d'un consensus entre tous les intérêts en présence au travers d'un véritable partenariat.

L'éducation à l'environnement et au développement durable et ce que les Anglais appellent le *community development* sont centraux dans la réalisation des A21L. Ils fournissent les

⁴⁴ SHARP, Liz, "Public participation and policy: unpacking connections in one UK Local Agenda 21", *Local Environment*, vol.7, n°1, 2002, p.19

⁴⁵ SELMAN, Paul, "Local Agenda 21: substance or spin?", *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(5), 1998, p.464

qualifications, l'information et la compréhension pour le développement durable de la communauté et la démocratie locale.⁴⁶

La participation doit passer par une amélioration de la communication au sein de la communauté entre les acteurs, les différents groupes⁴⁷; ainsi que par un redressement de l'engagement de la population dans la vie collective, par un renouveau de la citoyenneté à la fois passive, liée aux droits, mais surtout active qui implique des devoirs et fait des citoyens des acteurs de la communauté responsables et conscients des liens de cause à effets reliant leurs comportements et leur situation⁴⁸.

La participation doit générer un flux de savoir à double sens : permettre l'information et la sensibilisation de la population, en même temps que la récolte d'idées, de données sur la situation locale et l'identification des besoins⁴⁹ pour aider et contribuer à la prise de décision⁵⁰.

L'A21L se veut profondément démocratique et égalitaire. Il « met l'accent sur la nécessité d'adopter des politiques et des stratégies en adéquation avec les besoins des groupes les plus désavantagés, mais il met également en avant l'importance d'encourager ces mêmes groupes à participer à la prise de décision et à la mise en œuvre des politiques ».⁵¹

Concrètement, *la participation* peut se traduire de différentes manières selon les méthodes et les techniques utilisées, et atteindre ainsi différents niveaux d'implication de la population. Plusieurs auteurs font référence à l'échelle de Arnstein (*the Arnstein Ladder*) pour classer les différents types de participation. Celle-ci va de l'information et la consultation qui ne nécessitent aucun changement dans les structures politiques existantes et dans la répartition des pouvoirs, à une réorganisation de la prise de décision qui permet de décider et d'agir d'un commun accord, et qui s'accompagne d'une certaine dévolution de pouvoir.

-Il ne peut y avoir de participation vraiment signifiante que s'il y a transfert de pouvoir et, sa traduction principale, une nouvelle structure de décision, un nouvel organigramme.

-Il s'agit de la question du "niveau" de participation.

⁴⁶ EVANS, Bob, PERCY, Susan, "The opportunities and challenges for local environment policy and action in the United Kingdom", in BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op.cit.*, p.177

⁴⁷ *Ibid.*, p.175

⁴⁸ PARKER, Jane, SELMAN, Paul, Local government, local people and local Agenda 21, in BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op.cit.*, pp.20-21

⁴⁹ SHARP, Liz, *op. cit.*, p.15

⁵⁰ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.175

⁵¹ WILD, Andrew, MARSHALL, Robert, "Participatory practice in the context of Local Agenda 21: a case study evaluation of experience in three English local authorities", *Sustainable Development*, 7, 1999, p.151. Traduction libre

-Il faut également se demander sur quoi porte la participation. Les problématiques abordées avec la population sont-elles fondamentales ou secondaires ?

-Il est nécessaire de s'interroger sur le public réellement touché et impliqué : celui-ci se voudrait le plus large et le plus diversifié possible, mais toutes les catégories d'acteurs sont-elles vraiment mobilisées ?⁵²

-Il ne faut pas oublier de tenir compte de la "signifiante" (*significance*) : les résultats des actions de participation ont-ils une réelle influence sur les politiques mises en œuvre, sont-ils obtenus et pris en compte aux moments adéquats du processus de décision ?

-Enfin on peut investiguer au-delà des objectifs officiels afin de mettre en évidence les rôles "cachés" de la participation.⁵³

Tous ces paramètres sont importants et auront un impact, par exemple sur le degré de remise en cause des politiques "proposées"⁵⁴, ou sur leur adéquation avec les aspirations de la communauté.

Les différentes actions de participation décrites dans les études de cas que nous avons pu étudier prennent des formes diverses.

Tout d'abord, l'Agenda 21 Local est généralement initié par une ou plusieurs équipes ou groupes de travail. Souvent ces groupes sont répartis selon différentes thématiques liées au développement durable et menées par un fonctionnaire issu du département perçu comme le plus compétent dans le domaine en question (déchets/pollution, travail/économie, énergie/transport, protection de la nature...)⁵⁵

À ce stade, la communauté est impliquée dans la mesure où chaque équipe est (idéalement) composée de représentants des différents intérêts de la communauté.

Il s'agit là d'une participation en profondeur à la base même du processus de l'A21L, mais très restreinte. Elle appelle donc d'autres formes de participation pour être certain que les projets élaborés reflètent les préférences d'une grande partie de la population.

-Les méthodes les plus employées sont les questionnaires. Distribués à un large échantillon de la population, ils correspondent au mieux à une consultation sur des thèmes totalement prédéfinis et ne laissent la place qu'à un espace de réponse limité (dans les questions ouvertes), voire carrément réduit dans le cas de questions fermées.

⁵² WILD, Andrew, MARSHALL, Robert, *op. cit.*, pp.152-153

⁵³ SHARP, Liz, *op. cit.*, pp.16-17

⁵⁴ *Ibid.*, p.9

⁵⁵ *Ibid.*, p.11 et p.14

-Parfois des ateliers sont organisés avec un échantillon plus réduit de la population. Ils permettent de retirer davantage d'informations étant donné un espace de réponse beaucoup plus étendu, mais pas infini non plus dans la mesure où ce genre d'exercice se déroule dans un espace de temps limité (soir ou week-end).

-Enfin, plus rarement, certaines localités utilisent des techniques de "groupes de travail" (*workshops*). Ceux-ci touchent à nouveau un groupe très réduit, mais permettent une véritable interaction. Ils se déroulent alors souvent en plusieurs phases qui visent d'abord à fournir aux participants un minimum de connaissances pour pouvoir ensuite mener ensemble un vrai travail de réflexion.

Comme l'affirment Andrew Wild et Robert Marshall, et comme nous le percevons également au travers de nos lectures, il semble que la plupart des démarches participatives est destinée ou se limite finalement à diffuser de l'information dans une approche *top-down*⁵⁶, ou au mieux à en récolter afin de faire remonter la connaissance du terrain jusqu'à l'administration.

Dans l'étude de Liz Sharp, les questionnaires sont clairement orientés vers un objectif de sensibilisation (*top-down*). Ces questionnaires permettront au final le traitement des réponses de 3% des 4 000 ménages sollicités⁵⁷.

S'il s'agit là d'un résultat normal pour ce type d'enquête, cela nous amène à constater une évidence : l'ensemble de la communauté ne peut pas prendre part au processus de participation; celle-ci portera toujours sur un échantillon de la population. Mais comment est-il sélectionné, qui regroupe-t-il ?

Nous touchons ici à la question du "Qui ?". Il semble que l'on puisse discerner quatre catégories de participants.⁵⁸

- 1) Les "agents du changement", les "champions locaux", c'est-à-dire des individus très dynamiques qui imaginent et mènent à bien les projets.
- 2) Les représentants des groupes locaux "officiels", tels que notamment les associations de protection de l'environnement et de solidarité, mais aussi les églises, ...

⁵⁶ WILD, Andrew, MARSHALL, Robert, *op. cit.*, p.160

⁵⁷ SHARP, Liz, *op. cit.*, p.15

⁵⁸ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.4

Il semble qu'ils soient porteurs d'un grand potentiel d'engagement dès lors qu'ils croient au projet et en sa capacité à faire une différence. Il est à noter que le secteur du volontariat joue un rôle important et notamment pour toucher les populations les plus défavorisées⁵⁹.

- 3) La population, les gens "ordinaires", généralement peu attirés par un engagement politique formel et plus difficiles à mobiliser.
- 4) Les fonctionnaires, experts dans leur domaine. Leur engagement peut être total et décisif s'ils sont sensibilisés, ou au contraire constituer un frein au projet s'ils n'y voient pas l'intérêt.

1°) Un des premiers constats à porter est celui de la dépendance du processus vis-à-vis de l'énergie, de l'imagination et de l'engagement de quelques personnes motivées et surchargées. Cela rend toute l'organisation de l'A21L vulnérable au changement : tout s'effondre lorsque le "champion local" quitte le quartier ou arrête ses activités parce qu'il est à bout.⁶⁰ D'autant plus que le schéma typique est de contacter en premier lieu les personnes connues comme engagées, et le plus souvent dans le domaine de l'environnement.⁶¹

Plusieurs auteurs affirment qu'il est indispensable pour assurer la continuité et la pérennité du projet de créer des mécanismes de soutien structurel afin de soutenir ces locomotives, de les délester de trop grandes attentes⁶². Il est nécessaire de favoriser une responsabilité collective ou partagée ; et de susciter une dynamique interne qui permette d'engendrer suffisamment d'énergie et d'engagement pour assurer une poursuite spontanée du processus dans le futur⁶³, faute de quoi la démarche d'A21L s'essouffle après quelques actions, voire n'aboutit carrément pas du tout.

2°) Les groupes plus structurés et a fortiori les grandes organisations (environnementales et sociales) assistent plus régulièrement aux différentes réunions et actions. Et ce, même si elles ont malgré tout des difficultés à répartir un staff limité dans l'ensemble des projets constituant l'A21L⁶⁴. On constate parfois une tendance de leur part à monopoliser la parole et à évincer des individus plus isolés⁶⁵.

⁵⁹ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.551

⁶⁰ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.177
BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.4

⁶¹ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.546

⁶² EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.177 et
SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.551

⁶³ *Ibid.*, p.542

⁶⁴ *Ibid.*, p.543

⁶⁵ *Ibid.*, p.546

3°) La circonspection de la population vis-à-vis de ce type d'engagement semble être liée à la problématique plus large de la désaffection des citoyens vis-à-vis de la démocratie (locale), de l'autorité et de la politique en général, au sentiment de perte de pouvoir et de doute quant à leur capacité d'influencer les choses et à la réelle volonté d'agir des gouvernements.

En bref, le politique leur inspire plutôt de l'antipathie, tout comme le jargon scientifique qui accompagne la thématique du développement durable.

En effet, de manière générale, le public "non-initié" est exclu de la discussion spécialisée car il ne maîtrise pas le langage scientifique et ses codes, et il en va de même pour le développement durable et les Agendas 21 Locaux. C'est pourquoi, comme nous l'avons déjà affirmé, l'information, l'éducation, et le développement communautaire sont indispensables pour une réelle participation du public et en particulier les groupes traditionnellement exclus (femmes, enfants, jeunes, "allochtones", ...).⁶⁶ Il semble que, lorsqu'ils aboutissent, les A21L les plus durables soient ceux qui ont été élaborés en collaboration entre experts et citoyens, car il est extrêmement important que la communauté puisse s'approprier la démarche.⁶⁷

Enfin, il semble que rien ne laisse penser que les A21L seraient parvenus à toucher les groupes traditionnellement sous-représentés dans la participation en générale. Au final, on en vient à des conclusions somme toute classique en matière de participation. Il est difficile d'élargir l'engagement au-delà d'un noyau dur restreint constitué des champions attirés et des participants "habituels" ("autochtone", classe moyenne, âge moyen ou jeune retraité).⁶⁸

Un autre constat, notamment mis en évidence dans les travaux de Liz Sharp, est qu'il ne suffit pas d'organiser la participation; encore faut-il intégrer les résultats au processus de décision. Dans cette étude de cas portant sur un district prospère du sud-est de l'Angleterre, il est mis en évidence que les thèmes proposés dans les ateliers et les workshops ont été soigneusement choisis afin que les conclusions des débats soient en concordance avec les décisions politiques déjà entérinées.⁶⁹

En effet, parallèlement à la participation d'un plus grand nombre, un travail continu est fourni sur le long terme par une équipe de spécialistes. Dès lors que les deux réflexions ont lieu en

⁶⁶ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.547 et
BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.5-6

⁶⁷ PARKER, Jane, SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.23

⁶⁸ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.9 ;
EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.175 et
SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.545-546

⁶⁹ SHARP, Liz, *op. cit.*, p.15

décalage dans le temps, quelle influence peuvent avoir quelques heures de production d'une liste d'idée et de priorités par une poignée de citoyens si des "experts" ont déjà consacré plusieurs mois à l'élaboration d'un tel document, et sont déjà entre temps passés à une phase de mise en œuvre du projet ?⁷⁰ Par respect pour le temps et le travail de chacun, et sous peine de voir les principaux intéressés se défier du projet, il est indispensable d'éviter ce genre d'"incohérence temporelle" ou de ne pas construire des exercices aboutissant à une accumulation de données pour lesquelles un temps d'analyse suffisant n'a pas été prévu.

Se pose dès lors la question de la manipulation ou, pour utiliser un terme moins lourd, de l'instrumentalisation de la participation. Pourquoi "s'encombrer" de l'opinion de la population ?

Il est désormais connu que la participation joue de multiples rôles par ses effets sur le contenu du projet (apport de savoir local, etc.), au niveau des participants (réception d'information, etc.) et sur le contexte (légitimation de la politique, attrait de la démocratie, etc.)⁷¹. Et notamment en terme d'image.

La "participation publique" est une démarche fortement connotée positivement. Elle est associée à l'idée de démocratie promue de nos jours "valeur humaniste universelle fondamentale".⁷²

Elle est perçue comme un espace de démocratie directe en complément de la démocratie représentative et comme un bien en soi.

Mais plus de participation ne signifie pas forcément plus de démocratie.⁷³ La majorité des propos semble partir du postulat qu'elle devrait avoir un impact positif sur la prise de décision ; et dans le cas qui nous occupe, une influence favorable au développement des politiques environnementales et de développement durable.⁷⁴

En effet, beaucoup perçoivent un lien fort entre durabilité et citoyenneté active, allant parfois jusqu'à faire de la participation le quatrième pilier du développement durable.⁷⁵ Dans un contexte de crise de la démocratie, certains voient dans "l'environnementalisme" la possibilité d'activer une nouvelle responsabilité collective citoyenne vis-à-vis de la nature et des ressources.

⁷⁰ *Ibid.*, p.17

⁷¹ VAN DEN HOVE, Sybille, "Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en terme d'effets", *Cahiers du C3ED*, Université de Versailles, 2000

⁷² *Ibid.*, p.8

⁷³ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.10

⁷⁴ JOAS, Marco, *op. cit.*, p.213

⁷⁵ PARKER, Jane, SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.19

Mais en fait, la participation devrait être analysée dans son contexte politique sous-tendu par la compétition entre les différents acteurs. La participation n'est alors qu'une source d'informations parmi d'autres; ni linéaire, ni rationnelle, et surtout jamais neutre.⁷⁶

Au minimum, quel que soit son degré de "signifiante", la participation peut fournir aux élus locaux une image positive (à juste titre ou non), à l'écoute de la population, une image d'élus dynamiques, modernes et innovants.⁷⁷

Liée à l'A21L, elle pourra éventuellement désamorcer les contestations vis-à-vis de décisions potentiellement impopulaires.⁷⁸

La participation a un rôle de légitimation de l'action politique parce qu'elle permet de faire connaître la stratégie A21L ; elle offre éventuellement une couverture médiatique des actions et événements organisés.

Que les résultats soient ou non réellement pris en compte, on aura au moins diffusé l'idée que l'avis de la population est important aux yeux de l'autorité locale.

Au-delà de l'image, la participation sert aussi les agendas politiques des uns et des autres. On voit dans certains cas que la participation, voulue par les progressistes pour faire évoluer les politiques environnementales, vise en fait une catégorie de la population déjà connue comme favorables à ces thématiques.

Les résultats auraient-ils été perçus comme aussi positifs si la participation avait été organisée par les partisans du statu quo ?⁷⁹

*

Finalement, alors que la majorité des études de cas portent sur les localités les plus avancées dans la mise en place des A21L, le principal constat est un manque d'impact de la participation, en terme d'influence de la population sur la décision politique finale, mais aussi en terme d'impact de l'information et de la sensibilisation des citoyens à l'environnement et au développement durable au travers des actions de participation.⁸⁰

Il faut rappeler les problèmes rencontrés en terme d'effectif mobilisé et de représentativité de la population, et l'on ne peut observer aucune preuve de changements fondamentaux dans les

⁷⁶ SHARP, Liz, *op. cit.*, p.8

⁷⁷ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.175

⁷⁸ WILD, Andrew, MARSHALL, Robert, *op. cit.*, p.160

⁷⁹ SHARP, Liz, *op. cit.*, p.19

⁸⁰ WILD, Andrew, MARSHALL, Robert, *op. cit.*, p.161

comportements à court ou moyen terme, ce qui ne permet pas une évaluation aisée de cette participation en terme de résultats.⁸¹

L'impact le plus important est en fait ressenti au niveau de l'autorité locale elle-même et de son administration.

C'est la manière de faire, le fonctionnement de l'appareil de décision qui se trouve influencé dans le sens d'un fonctionnement plus démocratique.⁸² (Nous y reviendrons dans le point 4.)

S'il s'agit là d'un impact positif, on est loin d'atteindre les objectifs supposés de la participation au sein des A21L, conçue comme processus de codécision.

Au mieux, elle débouche surtout sur des affirmations consensuelles et sur l'identification de problèmes plutôt que de solutions. Un point positif est que, contrairement à certaines craintes, les demandes des citoyens s'avèrent gérables (pas d'attentes irréalistes), et utiles pour l'autorité, notamment dans la répartition des fonds.⁸³

Certains affirment par contre que les démarches de participation monopolisent une trop grande partie des ressources et des énergies, et amènent à affaiblir le contenu car l'accent est davantage mis sur l'obtention d'un consensus que sur l'objectif de mise en œuvre du développement durable.⁸⁴

Si l'objectif de participation des A21L de la *population au sens large* est, nous nous permettons de le dire, un échec⁸⁵, le partenariat transversal, certes restreint mais bien réel, entre les différentes composantes de la communauté, en terme de groupe, d'intérêt, est lui le principal domaine de succès des A21L.

Les liens établis entre autorités, écoles, églises, universités, associations environnementales, économie locale et autres engendrent un potentiel d'action intéressant via l'établissement (ou la mise en évidence) de *réseaux* interpersonnels qui traversent la communauté et permettent d'initier des projets d'A21L (ou autres) dans des domaines extérieurs aux compétences des autorités locales.⁸⁶

Malgré tout, les mêmes difficultés d'inclusion des différents secteurs dans la prise de décision demeurent, ainsi que la difficulté de mobiliser l'ensemble des composantes.

⁸¹ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.550

⁸² SHARP, Liz, *op. cit.*, p.19

⁸³ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.550

⁸⁴ MOSER, Peter, "Glorification, disillusionment or the way into the future? The significance of Local Agenda 21 processes for the needs of local sustainability", *Local Environment*, vol.6, n°4, 2001, p.464

⁸⁵ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.181

⁸⁶ *Ibid.*, p.174

On constate principalement que le monde des affaires est réticent à s'engager. Il sera éventuellement actif sur un problème précis de gestion de l'environnement mais pas sur la problématique générale du développement durable.⁸⁷

3. APPROCHE TRIDIMENSIONNELLE ET BIAIS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Ce point, qui est normalement l'aspect central des A21L, sera plutôt bref.

La plupart des études de cas réalisées dressent des listes d'actions menées dans le cadre des A21L, des palmarès de "bonnes pratiques" à prendre en exemple par les autres localités.

Ce qui nous intéresse ici, au-delà du détail de leur contenu, c'est le domaine sur lequel portent leurs actions.

Une des caractéristiques du développement durable et des A21L est la volonté de réconcilier les trois domaines environnementaux, sociaux et économiques. Mais ce que tous les cas analysés montrent, c'est un fort biais en faveur des thématiques environnementales et en particulier des problèmes liés à l'environnement biophysique.⁸⁸

On peut noter qu'il existe des problèmes méthodologiques en terme de catégorisation des projets. Mais même en prenant la répartition la "moins favorable" pour la "catégorie environnement", les résultats montrent clairement un nombre total d'initiatives plus élevé, mais aussi une priorité plus grande et une dévolution des ressources plus importante pour l'environnement, et ce au détriment des thèmes sociaux et économiques.⁸⁹

Il existe de nombreuses explications à cette dérive; beaucoup sont liées à l'existence et à la mobilisation en première ligne de mouvements environnementaux.

En effet, la protection et les politiques environnementales étaient des thèmes de politique locale bien avant les A21L, en particulier en Allemagne et dans les pays scandinaves⁹⁰; cause ou conséquence d'une vie associative active sur cette thématique et surtout de la présence d' "experts" en la matière dans l'administration.

Ce sont souvent les localités les plus sensibilisées aux problèmes environnementaux qui choisissent le plus rapidement, et souvent le plus efficacement, d'élaborer des A21L.⁹¹ Ce

⁸⁷ SELMAN, Paul, *op. cit.*, pp.543-544

⁸⁸ Notamment EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.176, et BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.10

⁸⁹ BOND, A. J., MORTIMER, K. J., CHERRY, J., "Policy and practice. The focus of Local Agenda 21 in the United Kingdom", *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(6), 1998, p.767

⁹⁰ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.10

⁹¹ MOSER, Peter, *op. cit.*, p.465

background favorise la continuité du mouvement de réflexion et d'action. Le problème ici est que l'administration ne prend pas forcément acte de tout ce que représente le passage d'une politique de protection de l'environnement à une politique de développement durable.

Très souvent, le département ou le fonctionnaire de l'autorité locale en charge de l'environnement sera perçu comme le plus apte à mettre en œuvre un A21L (dans 53% des cas, le restant étant réparti entre les autres départements et notamment celui de la planification⁹²) ; tout comme les premiers groupes à s'impliquer seront les mouvements environnementaux.

Partant, le fonctionnement de la nouvelle cellule sera basé sur les pratiques traditionnelles de gestion de l'environnement, et non sur une véritable approche holistique telle que prônée par les préceptes du développement durable et des A21L.⁹³

De même, les thèmes abordés par la population dans les éventuels espaces de discussions restent liés aux problèmes environnementaux traditionnels. Il est effectivement difficile de s'attendre à un autre cas de figure étant donné que le concept de développement durable n'est pas encore connu et/ou compris par une grande partie de la population.⁹⁴

De plus, il semble qu'il soit plus difficile de créer des indicateurs socio-économiques que des indicateurs liés à l'environnement biophysiques. Cela peut pousser les autorités à se diriger davantage vers des domaines mieux maîtrisés et balisés.

Par ailleurs, bien des décisions socio-économiques sont sensibles et entraînent davantage de débats, d'activation des rapports de force que certaines mesures devenues consensuelles en matière de protection de l'environnement.⁹⁵

La complexité de la réconciliation des différents aspects de la durabilité est encore loin d'être maîtrisée⁹⁶.

Nous pensons, comme l'avance aussi Selman⁹⁷, que la réalisation des objectifs environnementaux sans égard aux problèmes socio-économiques et politiques de la population ne peut mener qu'à la perpétuation du statu quo et au maintien des avantages économiques et d'accès au bien-être pour les privilégiés.

Un point malgré tout pour nuancer cette conclusion. Le déséquilibre en faveur de l'environnement peut être justifié par le fait qu'il existait et qu'il existe encore un retard certain

⁹² BOND, A. J., MORTIMER, K. J., CHERRY, J., *op. cit.*, p.774

⁹³ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.10

⁹⁴ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.176

⁹⁵ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.10

⁹⁶ MOSER, Peter, *op. cit.*, p.464

⁹⁷ SELMAN, Paul, *op. cit.*, pp.534-535

en terme de politiques de protection de la nature et de gestion de l'environnement. Ainsi, une manière de réaliser l'équilibre durable dans nos sociétés serait de passer par une phase de mise à jour dans ce domaine en particulier. Cela dit, d'une part, il existe aussi des carences en matière de protection sociale, et d'autre part, nous ne pensons pas qu'il s'agisse là de la cause de ce biais, puisqu'il existe d'autres facteurs explicatifs. Nous posons comme conclusion que cela fait de ce biais, davantage un chemin détourné vers la durabilité, qu'une dérive qui nous en éloigne.

4. PROCESSUS ET MÉTHODE: LE FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITÉ LOCALE

Une des thématiques omniprésentes dans les études de cas sur les A21L est le rôle, la place de l'autorité locale dans le processus et la (ré)organisation du fonctionnement interne de l'administration.

L'administration et les élus locaux se trouvent dans une position ambiguë. Ils sont à la fois désignés comme piliers centraux de l'initiative A21L, précisément pour leur statut d'*autorité* au niveau *local*. Mais, en même temps, on exige d'eux de ne pas trop s'imposer, d'endosser un rôle de "facilitateur", d'*enabling authority*.⁹⁸

En effet, jusqu'à présent (ou jusqu'il y a peu), les autorités locales s'occupaient seules de tous les types de plans, de l'origine à la mise en œuvre des projets. Dans les A21L, il leur est demandé de se mettre un peu en retrait. Ce *facilitating role* signifie que le gouvernement local doit être :

- le gardien contre l'appropriation du processus par des groupes non forcément représentatifs;
- le représentant légitime de la communauté;
- le dépositaire du savoir et de l'expertise, mais aussi des ressources, du poids et de l'image respectable nécessaires à la négociation avec les différents intérêts au nom de la communauté (et notamment avec le milieu économique).⁹⁹

Plus concrètement, au niveau des résultats, il est attendu des autorités locales qu'elles intègrent les principes de l'A21L aux différents plans existants afin que les stratégies de la localité s'accordent davantage avec les principes du développement durable.¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid.*, p.544

⁹⁹ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.5

Les représentants et fonctionnaires locaux sont donc un des principaux ressorts des A21L. Leur manque d'intérêt et d'engagement vis-à-vis des thématiques en question est cité comme un des principaux obstacles aux succès des A21L.¹⁰¹

Comme la population, l'écrasante majorité du personnel administratif n'est au départ ni informée, ni sensibilisée à la thématique du développement durable, et encore moins compétente pour travailler à la mise en œuvre de ses principes.

Il semble donc absolument nécessaire de passer par une phase d'information, mais aussi de formation, notamment dans la capacité à travailler avec des citoyens et à gérer les exigences et les plaintes de la population.¹⁰²

Tout comme eux, les représentants élus sont très peu au courant et souvent peu intéressés par le processus. Et notamment dans sa composante participative qui peut parfois être perçue comme synonyme d'une perte de pouvoir, de contrôle, ainsi que dans la composante de long terme qui entre en opposition avec la responsabilité électorale à court terme.¹⁰³

A l'opposé, certains élus vont être attirés par l'image positive et moderne, les contacts plus aisés avec la communauté que facilite un investissement personnel dans un tel projet.¹⁰⁴

Il est à noter que la question de l'opposition entre démocratie représentative et démocratie participative est un thème récurrent dans la littérature : les représentant légitimes de la population se sentent en compétition avec le développement de mécanismes de participation; deux facettes de la démocratie qui, selon les auteurs étudiés, peuvent être réconciliées (*splicing together*) au travers des A21L.¹⁰⁵

Les principaux problèmes émergent au niveau du mode de travail traditionnel de l'administration et de la nécessaire réorganisation des processus de décision dans l'élaboration de l'A21L.

Celui-ci, comme application des principes du développement durable, demande une prise en charge transversale des problèmes et de leurs solutions, et ce dans une vision à long terme.

Or l'administration travaille par secteurs. Toutes les réponses sont imaginées et développées dans les limites des compétences de chaque département.¹⁰⁶ Ce qui débouche sur des politiques fragmentées et incomplètes, alors que le développement durable propose de

¹⁰⁰ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.544

¹⁰¹ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.4

¹⁰² PARKER, Jane, SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.25

¹⁰³ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.545

¹⁰⁴ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.180 & SHARP, Liz, *op. cit.*, p.13 & SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.545

¹⁰⁵ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.175 & PARKER, Jane, SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.26

¹⁰⁶ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, pp.11-12

restructurer et d'intégrer les différents domaines de la vie locale afin de fournir des solutions cohérentes qui exploitent au maximum le potentiel disponible. Et d'ailleurs, beaucoup de tensions sont liées au manque de communication entre les départements.

Parallèlement, on constate une tendance des autorités locales (au travers du gouvernement, des élus et/ou de l'administration) à s'accaparer le processus A21L.

En théorie, comme nous l'avons dit, le gouvernement a un rôle clé, notamment parce qu'il est le mieux placé pour veiller à ce que les principes du développement durable soient incorporés à l'ensemble des politiques de la localité. Mais, selon beaucoup d'auteurs, il ne faudrait pas qu'il "avale" l'A21L pour en faire une des politiques du gouvernement local, mais plutôt que l'A21L et tous les principes qu'il sous-tend soient au cœur de tout ce que fait l'autorité.¹⁰⁷

D'une part parce que l'A21L n'est pas une politique en soi, mais un processus, une manière de faire. D'autre part parce qu'en théorie une des forces du processus réside dans son indépendance vis-à-vis de l'autorité, dans le fait qu'il ne s'agisse pas d'une démarche réglementée.¹⁰⁸

On constate en effet dans certains cas, qu'il est plus profitable à l'A21L en terme d'adhésion de la population de se détacher du gouvernement local, d'apparaître comme un processus à part entière, mené par une association indépendante, étant donné un certain a priori négatif latent pour tout ce qui touche à l'autorité politique et à l'administration.¹⁰⁹

Par ailleurs, au-delà de l'objectif de participation de la population au sens large, il semble bénéfique que l'équipe en charge de l'élaboration soit composée d'éléments extérieurs à l'administration car ils cassent la tendance de certains fonctionnaires à s'accaparer le processus. De plus, la coordination des différents groupes thématiques (rattachés le plus souvent au département perçu comme le plus compétent en la matière) semble pouvoir être d'autant plus facilitée que ces participants extérieurs présents dans chaque groupe, sont issus du/des même(s) groupe(s) d'intérêt.¹¹⁰

*

¹⁰⁷ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.183 & SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.545

¹⁰⁸ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.183

¹⁰⁹ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.545

¹¹⁰ SHARP, Liz, *op. cit.*, p.13

Au-delà de cet aperçu général de l'initiative A21L au travers d'un état de l'art de la littérature scientifique traitant du sujet, attardons-nous un bref instant sur trois cas concrets : ceux de l'Angleterre, de la France et de la Belgique, afin de mettre en évidence le contexte dans lequel s'insèrent la démarche A21L et ses conséquences sur le succès plus ou moins grand en terme d'implantation d'A21L.

B. TROIS PAYS, TROIS CAS CONCRETS

Le but de ce chapitre n'est pas de présenter un compte-rendu détaillé et chiffré de la situation dans ces pays; ce qui serait d'ailleurs rendu complexe par les différences de définition et de dénombremens. Nous visons ici à mettre en évidence les structures et dynamiques qui créent ou non des fenêtres d'opportunité pour la mise en place d'A21L.

En effet, la structure territoriale, les compétences institutionnelles, les rapports de force politiques, les traditions locales, la politique existante en matière environnementale, voire en matière de développement durable, constituent un terreau plus ou moins favorable à l'établissement d'un tel projet.

Pour la rédaction de ce chapitre nous nous baserons notamment sur un rapport de la Conférence Permanente du Développement Territorial pour la Région Wallonne ; il s'agit d'un travail de recherche et de synthèse d'information sur la situation de divers pays européens en matière de politique de développement durable et d'Agenda 21 Locaux. Nous remercions en particulier pour l'accès à cette source d'information D.-P. Decoster, F. Vissers, Z. Rosinsky et P. Fontaine.

1. L'ANGLETERRE

a) Contexte général

Le Royaume-Uni, et l'Angleterre en particulier, fait partie des premiers Etats à avoir mis en place des A21L, et est très avancé notamment en matière d'indicateurs de développement durable.¹¹¹

Actuellement, la politique de développement durable est une mission du département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA). Ce dernier a pour mission d'intégrer les principes de développement durable à toutes les politiques du gouvernement.

Il est aidé en cela par d'autres structures. Au niveau central, la politique de développement durable est coordonnée par le comité de cabinet vert, ainsi que par le sous-comité des ministres vert composé de l'ensemble des "ministres verts" désignés au sein de chaque département. Ceux-ci doivent veiller à ce que des considérations environnementales et de développement durable soient intégrées dans les politiques et stratégies de leurs départements respectifs.

Depuis « 2004, il existe également un organe consultatif indépendant : la commission de développement durable ; elle est composée de 22 membres provenant des entreprises, des ONG, du gouvernement local et régional et du milieu universitaire ».¹¹²

En 1994 est élaborée une première stratégie nationale; celle-ci reste essentiellement axée sur l'environnement.

Mais dès 1999, elle est suivie d'une démarche qui se veut plus globale : *A Better Quality of Life*. Elle a pour ambition de s'appliquer à toutes les politiques, sociales, économiques et environnementales, de toutes les régions du R-U (mais en particulier l'Angleterre), y compris aux autorités locales. Cette stratégie doit être accompagnée d'un rapport annuel (*Achieving a Better Quality of Life*) permettant de mesurer les progrès par rapport aux objectifs fixés, grâce à un set d'indicateurs de développement durable. Cette stratégie nationale débouchera sur l'élaboration de plans et d'indicateurs régionaux mais également locaux.

¹¹¹ C.P.D.T. (Conférence Permanente du Développement Territorial), Rapport intermédiaire de la subvention 2004-2005, Mars 2005, Annexes, Thème 3.2: Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 Local, p.65

¹¹² *Ibid.*, pp.66-67

Enfin, une nouvelle stratégie de développement durable est entrée en vigueur depuis 2005 : *Taking It On*. Elle fournit en théorie un cadre de référence pour toute action, plan et stratégie en matière de développement durable pour tout le R-U jusqu'en 2020.¹¹³

b) Découpage territorial et collectivités locales

Le découpage administratif du territoire de la Grande-Bretagne est très hétérogène.¹¹⁴ Il existe trois niveaux de pouvoir infranationaux, mais chacun est composé de différents types de structures administratives et politiques.¹¹⁵ Il est, semble-t-il, assez difficile de s'y retrouver, même pour les spécialistes.

Nous nous attarderons davantage sur l'historique et l'évolution des collectivités locales en Grande-Bretagne.

L'évolution du rôle, des compétences et du pouvoir des collectivités locales au Royaume-Uni sont atypiques par rapport au contexte européen général (voir infra).

Historiquement, la Grande-Bretagne a hérité de l'ère victorienne une tradition de profonde autonomie locale (*Self Government*); alors que sur le continent prévaut une tradition centralisatrice. Paradoxalement, l'existence des autorités locales et leurs compétences ne sont en aucune manière garantie par la constitution (non écrite) du Royaume-Uni.¹¹⁶

Depuis environ un demi-siècle, à nouveau contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays de l'UE, on observe en G-B un mouvement dans le sens d'un contrôle croissant du centre sur le niveau local.¹¹⁷

Dans un contexte de forte crise économique et sociale, et sous le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, ce mouvement entre dans une autre dimension. En 1980, elle supprime notamment la mairie du grand Londres.

¹¹³ *Ibid.*, p.66

¹¹⁴ LE GALES, Patrick, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Sciences Politiques*, n°45 (1), 1995, p.68

¹¹⁵ DECOSTER, Dominique-Paule (dir.), *Gouvernance Locale, Développement Local et Participation Citoyenne*, ULB-IGEAT, Charleroi, 2002, p.72

-Metropolitan District Councils ; Unitary Councils, Non Metropolitan County Councils et le London Borough Council/City of London Corporation

-Non Metropolitan District Councils

-Local councils (Parish councils et Town Councils)

¹¹⁶ *Ibid.*, p.70 et GAUDIN, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance?*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 2002, p.81

¹¹⁷ DECOSTER, Dominique-Paule (dir.), p.70

Dans un ensemble plus large de restrictions budgétaires et de privatisation, la "Dame de fer" va s'attacher à démanteler ces structures présentées comme le symbole de la lourdeur, de l'incompétence et de l'inefficacité de l'administration, mais aussi du Parti Travailleiste, qui détient le pouvoir dans bon nombre de ces circonscriptions locales. Cela sera réalisé en appliquant les principes de sa politique néo-libérale, c'est-à-dire en privatisant les services publics locaux, et en en confiant la mission à des agences (semi-)privées.

Cette politique de centralisation et de régulation sera poursuivie par John Major¹¹⁸ qui tente de remettre un peu d'ordre dans le système local anglais. En effet, les réformes successives ont généré un certain chaos politique et financier. Le gouvernement Major va reconnaître le rôle des autorités locales, tout en continuant à affirmer les vertus des partenariats publics/privés et central/local, de la compétition et du mot d'ordre "efficacité".¹¹⁹ On assiste dans les années 1990 à la création d' "organismes ad hoc" de gestion des services publics, pilotés par des agents qui ne sont ni élus, ni soumis à une quelconque hiérarchie administrative; et ce au travers d'un transfert de compétences des pouvoirs locaux qui font de ces *Quango's (quasi non governmental organisations)* le lieu central d'une coordination ponctuelle et fragmentée entre acteurs publics et privés,¹²⁰ en vue de l'élaboration d'une vision commune pour le développement économique local.¹²¹ Cette politique vise également à responsabiliser les acteurs économiques et le tissu associatif, à délégitimer les pouvoirs locaux traditionnels au profit des acteurs privés; contribuant notamment à la redéfinition du *Welfare State*.¹²²

Pour certains observateurs, le niveau local a abdiqué ses prérogatives de gouvernement pour se cantonner à un rôle administratif.

À la fois conditions de possibilité de ces réformes successives et conséquences du manque de lisibilité des structures, le désintérêt de la population pour ce niveau politique sensé être le plus proche de leurs problèmes quotidiens. On constate un défaut d'appropriation, un sentiment d'éloignement et une mise en doute des capacités d'action des élus locaux; ce qui entraînent une diminution drastique des candidatures et de la participation aux élections.

Face à ce vide, le monde associatif se développe, donnant naissance à une pléiade d'associations en tout genre, actives en particulier dans les thématiques sociales et

¹¹⁸ *Ibidem* & JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *RFSP*, n°49(6), 1999, p.844

¹¹⁹ LE GALES, Patrick, *op. cit.*, p.69

¹²⁰ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.82 et LE GALES, Patrick, *op. cit.*, p.69

¹²¹ JOUVE, Bernard, *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Editions scientifiques et médicales Elsevier SAS, 2003, pp.70-71

¹²² JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian, *op. cit.*, p.847

environnementales, et qui visent à pallier l'absence de réponse institutionnelle aux besoins locaux.

Petit à petit, un courant se met en marche, porté par ce monde associatif et par certains élus locaux mobilisés, en majorité travaillistes. Ce courant ouvre la porte aux notions de "gouvernance locale", de renouveau démocratique.¹²³ C'est aussi une nouvelle génération d'élites politiques et économiques qui émerge ; davantage en phase avec les attentes de la population locale qui désire avant tout des réponses à la crise économique et à l'augmentation des taux de chômage.¹²⁴ Cela traduit également une transformation des élus travaillistes qui vont intégrer cette nouvelle logique de partenariat, et ainsi contribuer à la transformation du Parti Travailliste lui-même, non plus uniquement basé sur la traditionnelle classe ouvrière, mais s'ouvrant aux revendications des classes moyennes.¹²⁵

C'est ce courant qui sera repris par Tony Blair au pouvoir à partir de 1997. Ce *New Labour* complètement rénové veut se démarquer à la fois du Parti Conservateur, et de l'image poussiéreuse de l'ancien Parti Travailliste. Il a besoin d'un discours fort sur l'autonomie locale et les services publics pour porter « un projet qui ne soit ni droitier, ni étatiste »¹²⁶ : Tony Blair est à la recherche de sa "troisième voie".

Il poursuit le chemin des réformes des entités locales : le New Labour parviendra à se démarquer « en proposant la même perspective pour la gestion locale des services publics mais sous des termes différents »¹²⁷. Désormais les autorités locales doivent faire leur preuve, montrer qu'elles sont aptes à satisfaire les indicateurs de performance imposés par le centre ; elles doivent démontrer leur volonté et leur capacité à travailler en partenariat, à mettre en œuvre de nouvelles formes de "gouvernance de proximité", et ainsi devenir non plus de simples prestataires de services, mais une véritable force d'impulsion locale.

Ainsi la structure territoriale du pays est en réforme permanente depuis les années soixante. Les compétences des collectivités locales ont été tour à tour rabotées, rétablies, transformées et étendues. Mais il demeure à l'heure actuelle un flou en la matière. Par contre, un fait notable est que pour toutes leurs missions, aussi imprécises soient-elles, les gouvernements locaux brassent environ un quart du budget de l'Etat ; enjeu considérable s'il en est.¹²⁸

¹²³ DECOSTER, Dominique-Paule (dir.), *op. cit.*, p.71

¹²⁴ JOUVE, Bernard, *op. cit.*, p.71

¹²⁵ JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian, *op. cit.*, p.848

¹²⁶ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.84

¹²⁷ *Ibid*, p.88

¹²⁸ DECOSTER, Dominique-Paule (dir.), *op. cit.*, p.75

c) Implantation des Agendas 21 Locaux

Les autorités locales se sont investies très tôt dans l'élaboration des Agendas 21 Locaux.¹²⁹

Dès le départ, la campagne nationale pour les A21L est prise en charge par le *Local Government Management Board* (LGMB), créé au sein de l'Association des Autorités Locales. Le LGMB, organe indépendant du pouvoir central, a pour mission d'offrir aux autorités locales des services en matières de *community strategies* et de développement durable, et sera par la suite remplacé par l'IDeA (Improvement and Development Agency).

« La stratégie nationale de 1994 incite les autorités locales à l'élaboration d'un Agenda 21 Local et à la mise en œuvre d'actions partenariales ciblées sur des problématiques environnementales ». ¹³⁰ Mais de 1992 à 1997, la campagne A21L est en fait soutenue de manière « passive » par le ministre et le département de l'environnement.

Dès la victoire du New Labour, Tony Blair, qui veut se démarquer, affirme l'importance d'une réelle démarche globale de développement durable et donne une impulsion à la campagne en annonçant à la conférence Rio+5 sa volonté de voir l'ensemble des collectivités locales du Royaume-Uni se doter d'un A21L avant l'an 2000.

Des outils ont été définis afin de soutenir les autorités locales dans leurs actions : un guide méthodologique et un panier d'indicateurs ont été élaborés en commun par le LGMB et le gouvernement national ; un groupe de pilotage des A21L a été institué au niveau national afin de coordonner l'action locale.¹³¹

Ceci dit, si le gouvernement New Labour fournit un soutien actif à la campagne et aux autorités locales, il s'agit d'une aide logistique. Le gouvernement offre un guide et un appui méthodologique, mais il n'est pas question de subsides ou d'augmentations de budget. Les collectivités locales doivent elles-mêmes trouver des ressources pour la mise en œuvre de leurs A21L auprès d'autres institutions et du secteur privé.¹³²

En 1998, dans ce contexte de réformes permanentes présenté plus haut, le gouvernement Blair lance un nouveau programme de modernisation des gouvernements locaux avec *Best Value*. Ce dernier « oblige les autorités locales à évaluer régulièrement l'ensemble de leurs activités et de publier des plans de performances locales ». C'est donc, accessoirement, ou disons

¹²⁹ C.P.D.T., *op. cit.*, p.65

¹³⁰ *Ibidem*

¹³¹ *Ibid.*, p.67

¹³² *Ibid.*, p.70

plutôt parallèlement à cette volonté du gouvernement de décentralisation et de revitalisation de la démocratie locale, de mise en œuvre des principes de la gouvernance locale, que sont incorporés au programme Best Value, des objectifs de développement durable. Ce programme contribue également à mettre à la disposition des autorités locales de nouveaux pouvoirs pour « favoriser le bien-être social, économique et environnemental sur leur territoire ». ¹³³

Tony Blair affirme avoir atteint son objectif à près de 90%. S'il est vrai que la plupart des autorités locales « *are pursuing a Local Agenda 21* », que signifie exactement *pursuing*. ¹³⁴

Comme nous l'avons montré au cours de notre état de la question, et c'est très vrai en Angleterre, bien de ces A21L sont en fait (dans le meilleur des cas) de "simples" plans environnementaux ¹³⁵ ; les coordinateurs principaux sont d'ailleurs issus des services de l'environnement pour plus de la moitié des cas.

En ce qui concerne le niveau territorial d'implantation des A21L au R-U, on constate qu'on ne peut pas vraiment sortir des considérations générales liées à la diversité des possibles.

Les A21L sont élaborés tant par des villes, des districts, des quartiers que par des comtés, des aires métropolitaines, ... ¹³⁶

Se pose donc à nouveau la question de leurs compétences et de leur capacité, mais aussi de la représentation que s'en font les habitants. Par exemple, on constate que le *County* est perçu par la population comme trop éloigné et nébuleux, alors qu'il est bien armé en terme d'expertise et de présence de professionnels. ¹³⁷ Autant d'atouts qui manquent apparemment aux *districts*, alors qu'ils sont, avec les comtés et les conseils unitaires ¹³⁸, les responsables de la planification de développement et/ou spatiale. ¹³⁹

Lorsque nous étudions uniquement les A21L issus du R-U, nous parvenons aux mêmes conclusions que celles présentées plus haut, à savoir que l'apport principal de cette démarche concerne les « méthodes d'administration et de décisions : la transversalité entre les services, la coopération avec les autres acteurs du territoire, la participation citoyenne ».

¹³³ *Ibidem*

¹³⁴ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.10

¹³⁵ Notons bien qu'il ne s'agit pas ici de sous-estimer de telle politiques environnementales, à nos yeux indispensable, sur la différence entre environnement et développement durable, sur le décalage entre discours et faits.

¹³⁶ *Ibid.*, p.69

¹³⁷ MOSER, Peter, *op. cit.*, p.464

¹³⁸ Regroupement de plusieurs collectivités locales

¹³⁹ C.P.D.T., *op. cit.*, p.69

Les A21L ont aussi contribué à un renforcement de la position des autorités locales par rapport au gouvernement central.¹⁴⁰

d) Conclusions: favorisation de l'implantation des A21L par un contexte socio-politique et institutionnel propice

Les A21L représentent un outil de planification de plus dans la longue série de plans locaux que doivent élaborer les autorités locales.

Dans un souci de rationalisation, le R-U a imaginé un nouveau document clef de la politique de développement local qui englobe désormais l'ensemble des plans et stratégies, y compris les A21L : les *Community Strategies* (CS).

Celles-ci ont pour objet de « favoriser ou améliorer le bien-être économique, social et environnemental du territoire et de ses habitants, mais également de contribuer au développement durable de l'ensemble du Royaume-Uni ».

Ces stratégies de développement de la communauté reprennent donc théoriquement les principes du développement durable : la vision à long terme, les principes de participation et de partenariat.¹⁴¹

S'il n'est donc plus officiellement question d'A21L, puisque les collectivités locales sont sensées se consacrer à leurs CS, il semblerait que tous les objectifs poursuivis par les A21L restent à l'ordre du jour. Mais ils sont désormais englobés dans la politique du gouvernement local, alors que certains voyaient dans l'indépendance des A21L un gage de réussite et de confiance de la part de la population. Pour d'autres, cela représente l'objectif ultime, c'est-à-dire l'intégration des principes de développement durable au cœur de toutes les politiques locales.

Au vu de la situation exposée, nous pensons que c'est ce contexte de contre-réformes des structures locales (dans le sens d'une décentralisation et d'une augmentation des compétences), dans le cadre d'un rapport de force politique et d'une volonté de démarcation d'un parti et d'un personnel politique "rénovés" (tant vis-à-vis de l'ancienne majorité conservatrice que de l'ancien Parti Travailleiste), qui a ménagé un terrain fertile à l'implantation des A21L en Angleterre ; avec pour résultat principal, un impact sur le mode

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.68

¹⁴¹ *Ibid.*, p.68

de fonctionnement des autorités locales dans le sens de ce que beaucoup nomme la *gouvernance*. Nous y reviendrons dans le chapitre III.

Tout cela également grâce au rôle décisif du milieu associatif.¹⁴² En effet, certains auteurs mettent en avant l'idée que les A21L ont pu s'implanter en profitant d'un vide au niveau local dû à la privatisation, la centralisation, la désaffection de la population vis-à-vis des processus formels.¹⁴³ Espace entrouvert par des décennies d'activisme social et environnemental qui avait déjà contribué à sensibiliser la population et à créer une opportunité de dialogue entre politique officielle et politique citoyenne informelle au travers de l'action d'associations telles que *Les Amis de la Terre* et autres associations environnementales, mais aussi sociales et économiques au niveau local (*the United Nations Association, New Economics Foundation, WWF, Poverty Alliance, The Community Development Foundation, ...*).¹⁴⁴

2. LA FRANCE

a) Contexte Général

La France s'est intéressée plus tardivement au développement durable. Même si la voie à une institutionnalisation des politiques de développement durable a été ouverte dès 1994 avec la création de la Commission Française de Développement Durable (CFDD), cette première vague d'intérêt n'a pas vraiment engendré d'actions concrètes. Dans un premier temps, elle n'a été que de pure forme, dirons-nous.

Le CFDD, au départ lié aux services du Premier Ministre et du Commissariat au Plan, est aujourd'hui géré par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE). Cette commission est, "comme il se doit", composée d'un panel de représentant des différents secteurs de la société ; 24 membres issus du milieu politique (élus), économique, de la société civile et des associations de protection de l'environnement et de solidarité internationale.

Parallèlement à cette institutionnalisation formelle, il semble qu'en France le véritable engagement dans la voie du développement durable se soit fait petit à petit au travers de la

¹⁴² *Ibidem*

¹⁴³ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.3

¹⁴⁴ C.P.D.T., *op. cit.*, p.70

rédaction de textes de lois. On peut observer de 1995 à aujourd'hui, l'intégration progressive dans la législation française des différents principes du développement durable.

Il n'est pas besoin ici de détailler ces lois, mais de comprendre que chacune ajoute une petite pierre à la construction d'un cadre de référence pour l'élaboration de projets concrets en matière de développement durable, comme les A21L.

- La loi Barnier du 2 février 1992 relative au *renforcement de la protection de l'environnement* reprend la définition du développement durable et ses grands principes : principe du pollueur-payeur, de précaution, de participation qui sont ainsi intégrés au cœur de la législation française.
- La loi Voynet de 1999 ou *loi d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement durable du territoire (LOADDT)*. Elle complète la loi de février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua, afin de renforcer la prise en compte du développement durable en milieu rural. Elle constitue également un support législatif aux démarches conçues dans l'esprit de l'A21 notamment au travers de « projets d'agglomérations » et de « charte de pays ».
- La loi Chevènement de 1999 est relative au *renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*. Elle complète la loi de 1992 sur les structures intercommunales en créant un nouvel outil : la communauté d'agglomération.
- Les lois d'orientation rurale de 1999 et 2001, inspirées de la démarche Agenda 21, veulent favoriser le développement durable et la gestion durable des espaces ruraux et forestiers au travers de processus contractuels de planification.
- La loi d'orientation relative à la *lutte contre les exclusions* de 1998 ne cite pas explicitement le concept de développement durable, mais mobilise ses différents principes afin de favoriser l'insertion et l'accès à l'emploi, le logement social, les institutions sociales, ...
- La *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* de 2000 (SRU) renforce le volet du logement social et « prévoit un ensemble important de mesures allant dans le sens du développement durable en s'appuyant notamment sur le principe de solidarité, en développant participation et démocratie locale et en insistant sur la nécessité d'économiser l'espace ». La loi SRU crée également le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) inspiré de l'Agenda 21, qui définit une politique globale pour la municipalité à laquelle l'ensemble des actions devra se référer par la suite.
- La *loi de proximité* de 2002 vise à compléter le droit public d' « avoir accès aux informations relatives à l'environnement » en créant un droit à « être associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence grave sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».
- Enfin, « avec le gouvernement Raffarin, de nouveaux textes de lois, porteurs de nouvelles décentralisations, ont vu le jour et améliorent le dispositif pour la mise en place des Agendas 21 Locaux ». ¹⁴⁵

b) Découpage territorial et Collectivités locales

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp.44-48

La France, à l'inverse de la G-B, accorde énormément d'importance à l'uniformité, et le découpage administratif du territoire hérité de l'ère napoléonienne en est sûrement un des meilleurs symboles.

Le pays est divisé en 26 régions, 100 départements (dont 4 DOM) et plus de 36 000 communes.

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'héritage napoléonien fait également de la France le prototype de l'Etat centralisé où la capitale veille à maintenir un contrôle étroit sur les entités locales.

Mais dès les années 1960, on assiste à l'émergence d'un pouvoir d'agglomération, et à un transfert d'expertise de l'Etat, à tout le moins vers les grandes métropoles.

Et dans les années 1980, on constate, comme partout en Europe, un mouvement de décentralisation.¹⁴⁶ Celui-ci profite aux grandes villes, mais aussi aux communes, aux départements et aux régions. Ce mouvement se traduit par un transfert considérable de compétences, de postes administratifs, de budget¹⁴⁷ et par un renforcement de leur capacité d'action et de leur poids politique. Par ailleurs, on peut voir également une différenciation entre système local urbain et rural qui contribue à accentuer la concurrence entre gouvernements locaux, départements et régions.¹⁴⁸

On observe donc ici un schéma totalement différent de celui du R-U où les dernières années constituent, pour les entités infranationales, une promesse de davantage d'autonomie. Par ailleurs, la situation centralisée qui prévalait jusque-là n'était en rien synonyme de vide politique à l'échelon local. La tutelle du centre, aussi forte soit-elle au niveau de l'administration et des fonctionnaires, imposait également un système électoral local mobilisateur autour du choix du maire.

Suite à cette décentralisation et face à l'intégration européenne notamment depuis Maastricht, les maires voient leur marge de manœuvre s'élargir au détriment de l'Etat central. On assiste à l'émergence de maires "développeurs", entrepreneurs, qui cherchent à intégrer les forces économiques et sociales autour de grands projets locaux¹⁴⁹; dans le contexte d'une concurrence entre entités locales de plus en plus décisive pour l'obtention des investissements et des subventions.

¹⁴⁶ LE GALES, Patrick, *op. cit.*, pp.64-65

¹⁴⁷ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, pp.14-15

¹⁴⁸ LE GALES, Patrick, *op. cit.*, p.66

¹⁴⁹ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.115

Par ailleurs, cet État qui semble pris en tenaille dispose encore de compétences régaliennes, participe activement à la localisation des politiques publiques notamment par les cofinancements et les partenariats avec des collectivités locales.¹⁵⁰

c) Implantation des A21L

Selon l'association 4D, la France est, avec l'Espagne, l'Italie et la Belgique, un des derniers pays européens à avoir lancé une campagne de sensibilisation. Ce n'est qu'à partir de 1996-1997 que les collectivités locales commencent à s'investir dans le domaine du développement durable.¹⁵¹

Cela s'explique notamment par la mobilisation tardive du niveau national comme nous l'avons exposé, mais également par une absence de relais au niveau local (nous y reviendrons).

Comme nous l'avons déjà dit, c'est très progressivement que la France a "découvert" cette nouvelle approche qu'est le développement durable.

L'impulsion en faveur des A21L ne viendra pas ici de plans ou de stratégies nationales prédéfinies pour le développement durable, mais d'une politique d'incitation imaginée sous la forme d'appels à projets.¹⁵²

Organisés par le MATE, ces appels visent à mobiliser les énergies sur les thèmes, « outils et démarches en vue de la réalisation d'A21L ».

L'objectif est ici de mener des expériences dans le domaine du développement durable, et pour ce faire, les projets sélectionnés pourront compter sur une aide financière et technique, mais l'idée est surtout de sensibiliser et de mobiliser les acteurs locaux et leurs partenaires.¹⁵³

Le premier appel à projet est lancé en juillet 1997. Il est organisé par le MATE en collaboration avec la Délégation Interministérielle de la Ville (DIV). Seize projets seront retenus sur un total de 51 dossiers candidats.

Le deuxième appel à projets est lancé en janvier 2000. Ici, le MATE et la DIV sont aidés dans l'organisation par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), le

¹⁵⁰ *Ibid.*, p.116

¹⁵¹ COMELIAU, Laurent, HOLEC, Nathalie, PIECHAUD, Jean-Pierre, *Repères pour l'Agenda 21 Local. Approche Territoriale du Développement Durable*, France, 4D, 2001, p.92

¹⁵² *Ibid.*, p.35

¹⁵³ *Ibid.*, pp.35-36

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (METL) et le Ministère des Affaires Étrangères. Cette fois-ci, il y aura plus de 104 dossiers candidats et 29 seront reçus.

Parallèlement, le MATE met sur pied un comité de pilotage composé de spécialistes du développement durable issus de divers secteurs (institutionnel, économique, social, environnemental, associatif, professionnel du développement durable, ...). Ce comité est chargé de suivre, d'accompagner et d'évaluer les expériences en cours. A défaut d'une stratégie, d'un support méthodologique élaboré par l'Etat central, les différentes réunions, ateliers, forums thématiques de ce comité vont générer une culture commune en matière de développement durable et d'A21L éclairant les questions techniques et méthodologiques que rencontrent la plupart des collectivités locales engagées dans cette voie. Tout cela se faisant sur un mode de coopération et d'échange d'expériences et d'informations entre les différentes localités.¹⁵⁴

Un troisième appel à projet a été lancé en mars 2003.

Et cette fois-ci, le nombre d'acteurs institutionnels contribuant à l'organisation et au financement est encore plus élevé et varié;¹⁵⁵ preuve que le développement durable attire petit à petit de plus en plus de secteurs très divers. Il est possible d'y voir une avancée dans l'approche transversale prônée par le développement durable.

Au niveau local en France, ce n'est globalement que très tardivement que les acteurs locaux vont s'intéresser à la problématique du développement durable. A l'exception notable de l'association des éco-maires, l'écrasante majorité des élus et des maires de France n'ont pas été touchés par le message de Rio en 1992.¹⁵⁶

Et si, le monde associatif est de nouveau le premier acteur mobilisé, sa réponse est plus tardive. Ce n'est qu'à partir de 1996 qu'il a été plus actif.¹⁵⁷ Les traditionnels, Amis de la Terre, WWF, Greenpeace et autres associations de solidarité internationale et de développement local ont eu très peu d'influence en France.¹⁵⁸

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp.36-37

¹⁵⁵ CPDT, *op.cit.*, p.51. On retrouve « le ministère de l'écologie et du développement durable, le secrétariat d'Etat au développement durable, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine [ex DIV], le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le secrétariat d'Etat au tourisme, le ministère de affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, le ministère de la culture et de la communication, le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), la mission interministérielle de l'effet de serre, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et la caisse des dépôts et consignations ».

¹⁵⁶ COMELIAU, Laurent, HOLEC, Nathalie, PIECHAUD, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.102

¹⁵⁷ CPDT, *op.cit.*, p.53

¹⁵⁸ COMELIAU, Laurent, HOLEC, Nathalie, PIECHAUD, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.100

Ce sont précisément les deux associations françaises, 4D et Comité 21, créées dans la foulée de Rio, qui ont contribué à sensibiliser et à informer la population en la matière ; et elles ont constitué les principaux centres d'appui aux projets d'A21L (à l'instar du LGMB en G-B).

d) Conclusions

Ainsi, nous déduisons de ces informations et de l'ensemble de nos lectures, que, contrairement au cas anglais, le succès plus tardif des A21L en France est lié à l'absence de réelle mobilisation des institutions et acteurs nationaux et locaux dans les premières années suivants Rio.

Il semblerait donc, que pour créer un mouvement en faveur d'action pour le DD (que ce soit au niveau local ou non), l'impulsion doit exister à la fois au niveau institutionnel (central ou non) *et* être relayée par les acteurs de terrain.

Nous commenterons plus avant ces propos dans le chapitre III sur la gouvernance et le succès de ce concept.

3. LA BELGIQUE

a) Contexte général, découpage territorial et collectivités locales

La Belgique est composée de 3 régions, 10 provinces et 589 communes.

Ces dernières représentent le niveau institutionnel le plus proche des citoyens.

En Belgique prévaut une conception d'autonomie communale. Les communes sont en charge de tout ce qui relève de "l'intérêt communal", des besoins collectifs des habitants.¹⁵⁹ Mais, cette large autonomie se déploie dans le cadre des compétences et sous la tutelle des autorités supérieures : pouvoir fédéral, régional, communautaire (et provincial).

En effet, la Belgique est un Etat fédéral; et des 589 communes, 308 se trouvent en Flandre, 262 en Wallonie et 19 à Bruxelles.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Distribution d'eau, de gaz, d'électricité, institutions scolaires, de soins, voiries, différents aspects des politiques d'environnement, de loisirs, de sécurité, ainsi que des missions de maintien de l'ordre, du logement, l'ensemble des travaux publics, de la gestion de l'état civil, des CPAS, etc.

¹⁶⁰ DECOSTER, Dominique-Paule (dir.), *op. cit.*, p.42

Ce n'est qu'à partir de 1997 que le niveau fédéral se mobilise sur le terrain du développement durable. La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable crée dans un même temps une Commission Interdépartementale du Développement Durable (CIDD), une Task Force Développement Durable au sein du Bureau Fédéral du Plan, ainsi que le Conseil Fédéral du Développement Durable, organe consultatif paritaire. En 2002, le Service Public Fédéral de programmation Développement Durable est mis sur pied, et en 2003 sont créées les Cellules Développement Durable¹⁶¹, mais c'est seulement depuis le mois d'avril 2005 que les administrations fédérales disposent toutes d'une cellule de développement durable : « Les cellules sont responsables de la mise en oeuvre des mesures prises dans le cadre du Plan fédéral de Développement durable. En outre, elles sont chargées de la "durabilisation" de la politique d'achat et de la sensibilisation des administrations ». ¹⁶²

Parallèlement, en 1999, la compétence du développement durable est en charge d'un secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement Durable (Olivier Deleuze, Ecolo) ; et depuis 2003, d'un secrétaire d'Etat au développement durable et à l'économie sociale (Els Van Weert, SPA-Spirit).

En 2000, le gouvernement publie son premier Plan Fédéral de Développement Durable quadriennal. Nous en sommes donc actuellement au deuxième (2004-2008), rédigé par ailleurs en parallèle à la stratégie de l'U.E.. Ce plan a bien un caractère transversal, mais celui-ci est fortement limité dans la mesure où les objectifs présentés sont en lien direct avec les compétences du fédéral, qui ne peut en aucun cas empiéter sur les compétences des entités fédérées. ¹⁶³

(1) LA RÉGION FLAMANDE

En Flandre, depuis 2004, c'est le Ministre-Président du gouvernement flamand qui est en charge de la coordination de la politique de développement durable.

¹⁶¹ ZACCAI, Edwin, CORNUT, Pierre, Aspects socio-politiques de la problématique de l'environnement, Bruxelles, 2004, informations issues des documents de cours sur cd-rom (6.Historique DD2)

¹⁶²<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=searchResults.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=contentPage&docId=38891>

¹⁶³ FONTAINE, Pierre, "La Région Wallonne à l'heure du bilan", article à paraître dans *La Revue Durable* repris dans C.P.D.T., *op. cit.*, p.87 (Annexe 4)

En mars 2004, le VODO (Vlaams Overlegorgaan voor Duurzame Ontwikkeling) est mis sur pied afin d'élaborer une stratégie de développement durable qui accorde une attention égale aux trois piliers (environnement, économie, social).

Parallèlement, la Région Flamande rédige plusieurs plans quinquennaux, d'abord principalement axés sur l'environnement. Mais depuis le premier publié au début des années 1990, ils sont devenus progressivement de plus en plus transversaux. Le troisième plan environnement, MinaPlan 2003-2007, n'est pas une stratégie de développement durable à proprement parler, mais propose une définition du développement durable et est complété par différents aspects transversaux touchant à l'approche territoriale, la prise en compte des différents acteurs, la nécessité d'une politique intégrée et internationale, d'instruments et d'outils budgétaires pertinents.¹⁶⁴

(a) Niveau local

Afin de stimuler les pouvoirs locaux, la Région Flamande a développé en 2001 un système de coopération *Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling*. Il s'agit d'un contrat, d'un accord volontaire pouvant être conclu entre une commune ou une province, et la Région Flamande, afin d'établir des conventions en matière d'environnement, et au mieux en matière de développement durable.

Essentiellement environnemental à l'origine, depuis l'accord de coopération 2002-2004, le système ouvre la voie à l'établissement d'un véritable Agenda 21 Local. En partant de la politique environnementale, l'action est élargie à d'autres domaines de la politique et de nouveaux principes fondamentaux sont intégrés (intégration, gouvernance locale, prévention, principe de précaution, *stand still*, ...).¹⁶⁵

Ce système "à la carte" propose différents domaines d'action et différents types d'instruments, ainsi que trois niveaux de difficultés s'appliquant aux domaines et aux instruments.

La commune ou la province peut choisir de s'investir dans huit domaines (ou *clusters*) : l'eau, les produits et matières (cycle de vie), l'énergie, la mobilité, les espaces naturels, les nuisances, les citoyens et groupes cibles, le cadre de vie (développement de projets intégrés en matière sociale, économique et environnementale). Les trois niveaux de difficulté se distinguent par des objectifs chiffrés plus ou moins ambitieux.

L'autorité locale peut également choisir un niveau de difficulté appliqué aux instruments.

¹⁶⁴ Working Paper 1-05, *Les stratégies de développement durable, 3.1.1 Région Flamande*, document issu du CPDT, Charleroi, 2004, pp.74-75

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.77

« -Le niveau 1 consiste, par exemple, en la mise en place d'un service communal de l'environnement, l'engagement d'un éco-conseiller, la définition d'une politique environnementale [...], l'organisation de la participation environnementale, notamment via la mise sur pied de commission consultative d'environnement;

-le niveau 2, considéré comme intermédiaire, engage la commune à mettre en place un poste de fonctionnaire en durabilité, un processus de participation plus large et à élaborer un tableau de bord constitué d'une liste d'indicateurs d'environnement et de développement;

-le niveau 3 est le plus ambitieux et touche au développement durable et non plus à l'environnement seul. Il engage la commune à mettre en place un plan de développement durable (Agenda 21 Local) et une véritable politique intégrée, en particulier en lien avec l'aménagement du territoire».

La commune choisit elle-même quelle section de l'accord elle désire signer et quels objectifs de performance elle se fixe, tout en sachant que si elle signe un cluster d'un certain niveau, les instruments du même niveau doivent être appliqués.¹⁶⁶

Il faut également relever qu'une agence spécifique a été créée pour aider les autorités locales dans leurs projets de développement durable. Il s'agit du *Steunpunt Lokale Agenda 21* (sla21), un regroupement d'association et d'ONG actives sur les thématiques du développement durable, de l'environnement et des relations Nord-Sud, et propose une série d'informations sur le développement durable, les A21L, les indicateurs de développement durable, les formations et de nombreux exemples de bonnes pratiques en la matière.¹⁶⁷

L'approche de la Flandre nous semble très intéressante en ce qu'elle ne nie pas, et au contraire prend acte de la continuité qui existe entre politique d'environnement et politique de développement durable.

En effet, dans ce que nous avons pu observer des A21L, tout se passe comme s'il fallait repartir de zéro : créer de nouveaux cadres, de nouveaux postes qui correspondent à cette nouvelle philosophie qu'est le développement durable. Cette volonté de mettre de côté l'expérience de gestion de l'environnement mène à un relatif échec dans le sens où ce *background* environnemental existe et où les associations, les fonctionnaires et autres acteurs environnementaux sont clairement les premiers à se saisir de la problématique du développement durable.

¹⁶⁶ C.P.D.T., *Rapport septembre 2003, Thème X. Système Flamand*, Charleroi, CPDT, 2003, p.1 du thème X.

¹⁶⁷ www.sla21.be

Ici, au lieu de devoir quelque part lutter contre ces habitudes exclusivement centrées sur des considérations liées à l'environnement afin de laisser la place aux deux autres piliers, on s'appuie sur tout ce construit social et politique pour aller au-delà.

Ceci étant dit, en terme d'efficacité, rien n'est encore prouvé. Car, si en 2003, 72% des communes flamandes étaient engagées dans un accord de coopération, aucune commune ne s'est engagée à poursuivre des objectifs de quel niveau que ce soit dans le cluster "cadre de vie", le plus proche des principes du développement durable; et aucune ne s'est engagée à satisfaire les exigences d'un niveau trois de difficulté dans aucun des clusters. En d'autres termes, dans le cadre de cette initiative de la région, aucune commune ne s'est lancée dans un projet de type A21L. Et si des A21L ont existé en Flandre selon les chiffres de l'ICLEI, en mars 2005, selon les responsables¹⁶⁸ du sla21, il n'en existe actuellement plus qu'un à Louvain. Certaines villes, telles que Hasselt, Bruges, Gand,¹⁶⁹ se sont assurément lancées dans une dynamique qui pourrait les mener vers la mise en place d'un A21L; mais elles en sont, à l'heure actuelle, encore fort loin.

(2) LA RÉGION BRUXELLOISE

La Région Bruxelloise ne dispose ni d'un ministère ou d'un secrétariat en charge du développement durable, ni d'un plan régional en la matière. Malgré cela, la région mène aussi une action spécifique en la matière, et le développement durable est un thème présent dans l'administration de la région.

Tout d'abord, « dès sa création en 1989, la Région de Bruxelles-Capitale a voulu intégrer les divers aspects de la gestion de la ville. Dans ce but, elle a associé, par l'adoption d'un texte réglementaire, la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme avec les politiques régionales de l'économie, de l'énergie, du transport et de l'environnement ». ¹⁷⁰ Ainsi, si la Région ne dispose pas d'un plan de développement durable en tant que tel, elle a tenté dès le début d'intégrer dans les instruments existants, des considérations environnementales, puis de développement durable, basées sur la définition du rapport Brundtland et la vision tridimensionnelle.

¹⁶⁸ Conversation téléphonique d'octobre 2005 et du 8 août 2006.

¹⁶⁹ LAMBERT, Laurence, *Engager les communes wallonnes sur la voie du développement durable*, Etopia, Analyse n°20, décembre 2005, p.6

¹⁷⁰ DEFRISE, Dominique, *op. cit.*, p.92

L'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, ou IBGE¹⁷¹, créé par l'Arrêté Royal du 8 mars 1989, est l'administration de l'environnement et de l'énergie de la Région de Bruxelles-capitale : «L'IBGE est conçu à la fois comme un organisme de recherche, de planification, d'avis et d'information ainsi que comme un organisme d'autorisation, de surveillance et de contrôle (approche instrumentale). Il a des compétences dans les domaines des déchets, de la qualité de l'air, du bruit, des espaces verts, de l'eau, du sol et de l'énergie (approche sectorielle) ».

Cette administration comprend en son sein, une direction "Développement Durable et Eco-construction" directement rattachée à la direction générale. Elle est composée de deux départements : "Entreprises durables et actions incitatives" et "Actions développement durable, santé et bâtiments démonstratifs". On voit donc que, s'il n'existe pas de programme ou de plan officiel en la matière, l'IBGE est effectivement en charge de la politique de développement durable de la région.

(a) Niveau local

Une initiative destinée à promouvoir le développement durable au niveau local est mise sur pied depuis août 2003 : la CAVID. Cette Cellule d'Action Ville Durable, créé comme partenariat entre l'IBGE, le Forum pour un Développement Durable de l'AVCB et le Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU)¹⁷² a pour mission de soutenir et encourager des actions locales, sensibiliser la population et formuler des recommandations aux autorités politiques : «L'idée était de créer à Bruxelles un point d'appui permanent pour le développement durable, composé de représentants des organisations non gouvernementales, des partenaires sociaux, des pouvoirs locaux et des associations sociales bruxelloises»¹⁷³.

Par ailleurs, l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, l'AVCB, a développé un "forum pour le développement durable". Celui-ci se base sur les déclarations et engagements de Rio et de Johannesburg pour inviter les pouvoirs locaux à signer la Charte d'Aalborg et à élaborer un Agenda 21 Local.

En effet, l'AVCB s'est fixé pour mission une amélioration des conditions générales de fonctionnement des communes dans leurs missions envers les citoyens, et, dans ce but, offre à ses membres divers services d'assistance-conseil, de formation et d'information touchant à la

¹⁷¹ Récemment rebaptisé "Bruxelles Environnement" pour une meilleure visibilité auprès du large public.

¹⁷² <http://www.avcb.be/mati/dd/0501con.htm>

¹⁷³ <http://www.ibgebim.be/francais/contenu/content.asp?ref=1831>

plupart des matières traitées par les communes, et donc théoriquement aussi en matière de développement durable.¹⁷⁴

Enfin, il semble qu'un accord de coopération ait dernièrement été développé entre l'AVCB et l'IBGE pour coordonner leurs actions auprès des pouvoirs locaux et du grand public.¹⁷⁵

Mais il ne s'agit là que d'initiatives assez récentes, encore en train de se mettre en place; et en aucun cas d'une politique structurée et intégrée du gouvernement bruxellois.

A l'heure actuelle, seule la Ville de Bruxelles, la commune d'Etterbeek¹⁷⁶, celle d'Anderlecht et la Région Bruxelloise¹⁷⁷ elle-même ont déjà signé la Charte d'Aalborg¹⁷⁸; et nous ne disposons pas d'informations concernant le détail ou d'éventuels bilans de leurs actions.

(3) LA RÉGION WALLONNE

En Wallonie, il n'y a pas de ministère dédié au développement durable. Le principal organe en charge de ce domaine d'action est le CWEDD. Créé en 1994, le Conseil Wallon de l'Environnement et du Développement Durable (qui succède au CWE) est un organe d'avis paritaire. Il est composé de 26 membres issus des différents secteurs de la société.¹⁷⁹

Il est à noter que dès 1995 déjà, la Région rédige un premier plan quinquennal de développement durable. Mais cette première initiative ne sera pas suivie d'effets, et aujourd'hui, ce plan de 1995 n'a pas été renouvelé.

¹⁷⁴ http://www.avcb-vsgb.be/fr/asso/a_mis1_fr.htm

¹⁷⁵ Echange écrit avec Michèle MULDER, éco-conseillère à la commune de Schaerbeek

¹⁷⁶ A titre d'exemple, l'A21L de la commune d'Etterbeek est basé notamment sur un partenariat avec la ville marocaine d'Essaouira, et organisé autour de cinq actions: la recherche de l'obtention du label "entreprise écodynamique"; la réalisation d'une étude sur la politique d'achat de la commune, dans le but exemplatif de réorienter celle-ci sur une voie plus durable; l'organisation du mois de la solidarité, action de sensibilisation au problème de l'eau avec la distribution de 100 citernes pour la récupération de l'eau de pluie., Cellule d'Action Ville Durable (CAVID), *Bruxelles, Ville durable. Guide des actions*, CAVID/ACDUS, Bruxelles, p.56

¹⁷⁷ La Ville de Bruxelles a initié son A21L en septembre 2005, et vise actuellement à rédiger un projet d'agenda "basée sur la participation de tous les acteurs, issus tant de l'administration que de la société civile", pour ensuite le soumettre à la consultation publique au printemps 2006 et présenté le document définitif durant l'été 2006... <http://www.brucity.be/artdet.cfm?ID=3112&nLanguage=1&highlight=developpement%2C durable>

¹⁷⁸ GODEAU, Ariane, DELVAUX, Philippe, *Le développement Durable à l'enquête*, Trait d'Union, n°5, Octobre 2005, p.1, www.avcb.be

¹⁷⁹ Et plus précisément: Union wallonne des Entreprises (3), Organisations professionnelles agricoles (2), Organisations syndicales (2), Organisations représentatives des classes moyennes (2), Associations de protection de l'environnement (4), Associations représentatives des consommateurs (1), Union de Villes et Communes de Wallonie (2), Institutions universitaires francophones (3). http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/plateforme_dgrne/generateur/sites/modules_ntl/visiteur/cwedd/presentation.html

De plus, la Wallonie est la seule des trois régions belges à ne proposer aucun programme de soutien aux communes et villes qui désirerait se lancer dans un A21L ou une dynamique de développement local durable¹⁸⁰.

(a) Niveau local

En 2002, l'ICLEI publiait les résultats d'une enquête selon laquelle, la Belgique compterait 106 A21L.

Selon une enquête par questionnaire menée en 2004 par la CPDT auprès de 160 communes (sur 262 sollicitées), 43% des communes n'avaient jamais entendu parler du concept d'Agenda 21 Local, et 39% n'en avaient entendu parler que rarement. Ceci est un exemple du décalage qui peut exister entre des chiffres plus ou moins officiels et une étude scientifique plus objective; mais il s'agit également d'un problème de définition de l'objet A21L, la CPDT se basant sur une définition stricte, étant notamment caractérisé par un partenariat local.¹⁸¹

En réalité, très peu de communes wallonnes se sont engagées dans une démarche d'A21L (au sens strict). Selon les chiffres et les conclusions de l'enquête de la CPDT :

- 3 communes sont engagées dans une démarche d'A21L; parmi celles-ci, la ville d'Ottignies/Louvain-la-Neuve (le premier A21L wallon, lancé dès 2001) et la commune de Visé
- 6 communes sont engagées dans une démarche relativement comparable, au travers de la mise en œuvre d'un autre outil de planification, et menant via celui-ci une approche de type DD, assimilable à un A21L. Parmi ces outils, différents types de projet et de plans peuvent être cités, notamment : projet de ville, Programme Communal de Développement Rural (PCDR), Plan d'Action Local pour la Maîtrise de l'Energie (PALME), Plan Communal de Développement de la Nature (PCDN), Plan Communal de Mobilité (PCM), Contrat rivière, etc. Si nombre de ces cadres ont été mobilisés partout en Wallonie et possèdent un grand potentiel en terme de DD, seules quelques communes en ont développé le potentiel dans le sens d'un A21L.

¹⁸⁰ LAMBERT, Laurence, *op. cit.*, p.5 Et ce même si l'auteure relève qu'un partenariat visant à "promouvoir les Agendas 21 Locaux" a été mis en place dans la foulée du contrat d'avenir pour la Wallonie. Il s'agit là d'une éventuelle amorce de dynamique pour un développement local durable en Wallonie; mais à l'heure actuelle, cela n'a rien changé à la situation en la matière.

¹⁸¹ C.P.D.T., *Rapport final de la subvention 2003-2004, septembre 2004, Thème 3.2 Mise en œuvre opérationnelle de l' Agenda 21 Local*, Charleroi, CPDT, 2004, pp.64-65

Plus largement, en ce qui concerne la participation comme mode de production des processus, l'information et la sensibilisation sont bien présentes, et dans la majorité des cas, des consultations et des appels à projets citoyens sont organisés. Mais, on peut rarement constater la mise en place d'une véritable coproduction du processus.

Par ailleurs, malgré les opportunités de participation, la population ne semble pas vraiment se mobiliser.

Les communes les plus avancées dans une démarche de type A21L constatent que «les facteurs de réussite essentiels sont l'engagement du bourgmestre et des élus, la présence d'un porteur du projet dans la commune, la bonne communication et la formation des acteurs communaux», mais aussi que les principaux obstacles sont «l'information insuffisante sur le concept et sur sa mise en œuvre, le manque de moyens financiers, le manque d'intérêt des élus et du personnel, une expertise insuffisante et le manque d'intérêt de la population».¹⁸²

On retrouve là beaucoup de facteurs abordés dans l'analyse générale, avec un accent marqué sur le rôle de l'autorité locale.

Un autre obstacle à la mise en œuvre d'un A21L est la taille de la commune : les communes de moins de 10 000 habitants sont généralement moins tentées de s'engager dans une telle démarche. Par contre, la présence de "spécialistes" a une influence très positive sur la mise en œuvre d'une démarche de développement durable (agent de développement local, éco-conseiller, conseiller en urbanisme, en mobilité, ...).

En ce qui concerne les actions concrètes, l'étude relève que 5% des communes ont élaboré une charte (c'est-à-dire une "déclaration") sur un des aspects du développement durable, généralement un aspect environnemental tel que l'énergie (dans la moitié des cas parce qu'elles y ont été encouragées par la région).

On peut également relever quelques actions communales au caractère plus ou moins intégré qui vont dans le sens du développement durable, mais elle se limitent très généralement au domaine environnemental. Il faut d'ailleurs mettre en évidence la tendance très nette des agents et élus communaux à réduire la notion de développement durable à son volet environnemental.

Enfin, même en ce qui concerne ce que nous avons identifié comme l'apport principal des A21L - à savoir une transformation du fonctionnement de l'autorité locale dans le sens de

¹⁸² C.P.D.T., *Rapport final de la subvention 2003-2004, op. cit.*, p.65

d'avantage de démocratisation, d'un travail en partenariat, d'une meilleure coordination des politiques - le bilan est faible pour la majorité des communes.¹⁸³

La CPDT met l'accent sur le problème du foisonnement des outils stratégiques imposés ou proposés aux communes, et la surcharge de travail qu'impliquent leurs mises en œuvre. Dans de telles conditions, un A21L apparaît comme un instrument de plus qui, s'il se démarque par la mise en avant des principes du développement durable et d'une vision à long terme, n'en reste pas moins un surcroît de travail. D'autant plus qu'il est difficile de savoir s'il constitue une stratégie faîtière ou fondatrice, un outil parallèle ou une grille d'évaluation des autres stratégies.

Les conclusions de la CPDT suggèrent qu'il serait peut-être plus intéressant pour la Région Wallonne de ne pas créer d'outil supplémentaire; mais d'adapter les instruments existants les plus appropriés (car présentant déjà certaines caractéristiques des A21L) aux critères et lignes directives du développement durable.¹⁸⁴

Enfin, une note très positive pour l'avenir est l'existence d'une forte attente du local en matière d'information sur le développement durable, l'outil A21L et les moyens concrets d'appliquer ces principes. On note également des initiatives environnementales réalisées dans une perspective durable. Tout cela signifie que le niveau local cherche à s'engager, mais qu'il a des difficultés à définir des actions concrètes dans les autres domaines (sociaux et économiques).¹⁸⁵

Les communes manquent d'exemples pratiques, mais surtout d'un cadre régional et national.

(4) CONCLUSIONS

En effet, au-delà des conclusions quant à une nécessaire rationalisation de la panoplie d'instruments de planification et à la création ou l'actualisation de véritables plans de développement durable, le pays et toutes ses institutions ont besoin d'une véritable stratégie *nationale* de développement durable.¹⁸⁶

¹⁸³ Nous mettons en évidence ici, que ces résultats se basent sur les réponses de l'ensemble des 160 communes, et non uniquement sur les 9 communes engagées dans un projet A21L ou assimilé.

¹⁸⁴ CPDT, *Rapport final de la subvention 2003-2004*, op. cit., p.92

¹⁸⁵ *Ibid.*, p.162

¹⁸⁶ FONTAINE, Pierre, op. cit., p.87

La particularité de la Belgique, liée à sa structure fédérale et à la répartition des compétences qui en découle, fait que notre pays plus qu'un autre doit comprendre et appliquer les principes d'intégration et de transversalité des politiques.

Il est nécessaire que la Belgique dispose d'un plan national de développement durable; lequel, pour être efficace, doit être réalisé en collaboration entre le fédéral et toutes les entités fédérées. Et ce afin de fournir aux acteurs et à la population un véritable cadre de référence, et surtout un exemple à suivre en matière d'intégration, de transversalité et de partenariat.

En effet, la Belgique est à la traîne dans l'institutionnalisation et l'élaboration de politiques de développement durable. Cet état de fait peut trouver une explication dans les bouleversements institutionnels que le pays a connu jusqu'en 1993.

La régionalisation a entraîné pour la Belgique « jusqu'au début des années 1990, un retard de 10 à 15 ans par rapport aux États européens voisins, dans l'adoption des législations nécessaires »¹⁸⁷, notamment dans la transposition des directives européennes.

Ce décalage dans la prise en compte des développements en matières environnementales a indéniablement engendré un retard dans la prise en compte de cette nouvelle approche qu'est le développement durable; retard auquel il est plus que temps aujourd'hui de remédier.

C. RÉSULTATS DE PRÈS DE QUINZE ANNÉES D'AGENDAS 21 LOCAUX

L'Agenda 21 fut donc le document le plus important issu de la conférence de Rio en 1992.¹⁸⁸ Mais c'est la traduction en trois petites pages du rôle réclamé par les gouvernements locaux, chapitre le plus inattendu de l'A21L, qui semble, selon les observateurs, avoir engendré le plus d'actions concrètes.¹⁸⁹

Mais qu'en est-il des résultats de ces actions ? Quels sont les apports, les succès de près de quinze ans de réflexion et d'action locale en matière de développement durable au travers des Agendas 21 Locaux ?

¹⁸⁷ RENAUDIÈRE, Philippe, *Aspects juridiques de l'environnement*, Bruxelles, P.U.B., 2005, p.62

¹⁸⁸ WILD, Andrew, MARSHALL, Robert, *op. cit.*, p.151

¹⁸⁹ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.533

En ce qui concerne le contenu, il existe malgré tout un grand nombre d'actions réalisées dans le cadre des A21L.

La plupart des études de cas sont d'ailleurs, comme nous l'avons dit, des catalogues de "bonnes pratiques" pouvant servir de modèles à d'autres localités, respectant en cela l'objectif de coopération entre autorités locales.

Mais en termes d'approche tridimensionnelle et de résultats, ces actions sont souvent limitées.¹⁹⁰ Nous l'avons déjà dit, il est plus facile d'identifier les problèmes que de trouver des solutions. Et dans les cadres d'une structure visant le consensus, il semble difficile de produire autre chose que des affirmations consensuelles.

Dans le meilleur des cas, les localités les plus avancées traitent des thématiques liées à l'environnement. Mais il semble, dans l'état actuel difficile de dépasser cette conception des A21L comme mécanisme de production de politiques environnementales¹⁹¹; pour s'orienter vers une approche intégrée des problèmes dans le cadre d'une réelle compréhension des objectifs du développement durable¹⁹².

Par ailleurs, et c'est important, lorsqu'elles existent, il n'est aucune preuve qui puisse faire dire que ces actions sont attribuables spécifiquement au travail des A21L.¹⁹³

Il se dégage de certaines études de cas qu'un nombre significatif des actions labellisées A21L soient en fait des politiques préexistantes ou déjà en projet avant le lancement du processus A21L.¹⁹⁴ Ces projets ont les caractéristiques requises pour rentrer dans le cadre du développement durable, mais ils ne sont en rien le fruit d'un processus de réflexion collectif basé sur la participation et visant à s'intégrer dans une politique transversale cohérente.

Il est à relever, comme cela est apparu dans la section sur la participation, qu'une partie du succès des A21L repose sur les rôles et les personnalités des individus. Le plus ou moins fort engagement de l'un ou de l'autre entraînera la prédominance de telle ou telle vision (fonctionnaire conservateur ou progressiste, associations environnementales), apportera un

¹⁹⁰ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.547

¹⁹¹ LUCAS, Karen, ROSS, Andrew, FULLER, Sara, *Local Agenda 21 : When is it a model of joined-up community based activity? Working Paper 1 : Literature Review*, Center for sustainable Development University of Westminster, UK, 2000, p.16

¹⁹² La majorité des gens ne comprennent pas le concept de DD. C'est le cas à tout le moins en Belgique comme le montre une enquête récente du CRIOC, Centre de Recherche et d'Informations des Organisations de Consommateurs, *Quel développement durable pour les communes?*, CRIOC, Bruxelles, 2006

¹⁹³ *Ibid.*, p.543

¹⁹⁴ PARKER, Jane, SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.29

bagage de relations sociales plus ou moins intéressant pour l'élaboration de l'Agenda 21 Local.¹⁹⁵

Finalement, il se dégage de la plupart des articles étudiés que le principal apport des A21L, l'impact le plus important, se situe au niveau de l'autorité locale, en ce qui concerne son approche et sa manière de travailler.

En effet, si l'A21L a pour but d'informer et de sensibiliser la communauté tout entière aux principes et aux problèmes de développement durable afin d'amener l'ensemble des acteurs en présence à un consensus et à une action cohérente visant à appliquer les principes du développement durable, on peut dire qu'il atteint son objectif, mais dans un segment très limité de la population : le gouvernement, l'administration et les fonctionnaires des localités mobilisées.

C'est principalement au sein même de l'administration que le débat sur le développement durable pénètre les différents départements et commence à avoir un effet en terme d'influence sur les comportements.

On constate un changement d'attitude des fonctionnaires vis-à-vis de la protection de l'environnement, une banalisation, dans le sens d'une acceptation, une perception comme "normale", des considérations environnementales et de développement durable comme "bonnes pratiques".¹⁹⁶

Liz Sharp remarque une augmentation relative des actions liées à l'environnement (énergie, déchet) ; et dans les localités « pionnières », une augmentation de la fréquence des cas où un objectif de type environnemental reçoit la priorité sur d'autres types d'objectifs (même si ce constat reste assez marginal).

Le changement s'opère aussi au niveau du fonctionnement.¹⁹⁷ Certains auteurs parlent d'évolution vers un "plus haut niveau" de démocratie locale.¹⁹⁸ L'administration commence à apprendre non seulement à travailler de manière plus intégrée et transversale, mais également à collaborer avec des acteurs extérieurs et à ne plus travailler uniquement selon un schéma "top-down". A tout le moins, l'idée de la participation citoyenne et la prise de conscience du rôle de la population, de l'existence d'un savoir local fait son chemin.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.12 et 14

¹⁹⁶ JOAS, Marco, *op. cit.*, p.218 & SHARP, Liz, *op. cit.*, p.18 & SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.543

¹⁹⁷ SHARP, Liz, *op. cit.*, p.18

¹⁹⁸ JOAS, Marco, *op. cit.*, p.219

Par ailleurs, on constate la création, ou l'activation, de réseaux structurés autour d'acteurs ou de groupes clés. Ils deviennent alors parfois le maillon central de l'action environnementale de la communauté créant de nouveaux nœuds de relations, intégrant de nouveaux groupes, prolongeant l'action au-delà et indépendamment du gouvernement local.¹⁹⁹

Aussi positifs soient-ils, il faut constater que ces maigres résultats sont extrêmement limités par rapport aux objectifs de départ. Malgré tout, bien des auteurs étudiés, parfois très critiques vis-à-vis des Agendas 21 Locaux existants, terminent leurs articles sur une note positive.

Ils mettent en particulier l'accent sur le caractère de long terme de la démarche. Les A21L visent à agir sur les comportements individuels, à changer la vision du monde et de l'action.²⁰⁰ Il s'agit d'un exercice complexe qui prend donc du temps à mettre en œuvre et qui, une fois lancé, mettra du temps à générer des effets concrets, de plus difficilement mesurables. Le concept de transition au sein d'un système peut ici être intéressant pour comprendre qu'une telle transformation en profondeur des valeurs et des comportements ne s'opère pas sous forme d'une révolution subite, mais en plusieurs étapes; dont la phase zéro de préparation et d'amorce du changement peut prendre d'autant plus de temps qu'elle est liée à l'évolution de différents niveaux de la société (micro, méso, macro). Pour déclencher une transition, les évolutions doivent se renforcer les unes les autres avant de parvenir à enclencher des boucles de rétroaction positive. Alors que les prémices indispensables sont longues et peu visibles, les spirales vertueuses qui se mettent ensuite en place nous emmènerons de manière visible vers l'horizon du DD.

Tout cela est selon nous une réalité. Nous ajouterons même que le principal apport exposé ici est d'autant plus positif qu'il peut être interprété comme une première étape du processus A21L; et qu'il est repris comme objectif dans les différents textes de référence.

Le chapitre 28 effleure le sujet dans le point 28.3 en stipulant que « Les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient évalués et *modifiés* en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local »²⁰¹. Le point I13 de la Charte d'Aalborg mentionne l'importance de l'accès à l'information et à l'éducation y compris pour le

¹⁹⁹ SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.543

²⁰⁰ JOAS, Marco, *op. cit.*, p.221

²⁰¹ ONU, *op.cit.*, Chapitre 28

personnel administratif. Et, enfin, le point 4 (*Implementation and Monitoring*) de la marche à suivre type pour l'élaboration d'un A21L proposé par l'ICLEI, expose clairement que « The implementation of partnership-based Action Plans requires adjustments in standard operating procedures and, oftentimes, some institutional reorganization »²⁰².

En effet, avant de pouvoir transmettre un message de durabilité à la population et à la communauté toute entière, il faut d'abord que les acteurs-clés de cette communication soient eux-mêmes informés, sensibilisés et imprégnés des principes du développement durable qu'ils devront transmettre, et que les structures institutionnelles soient adaptées à la participation et à l'élaboration de politiques intégrées.

Cependant, si le temps a sa part de responsabilité et de travail à accomplir sur les mentalités et les comportements, on ne peut se cacher qu'il existe d'immenses obstacles à la mise en œuvre du développement durable à l'échelle locale (et autres), liés aux mentalités, aux différentes visions du monde, et pour beaucoup liés aux rapports de force existants dans nos sociétés.

Longtemps, on a pensé que les problèmes de mise en œuvre d'actions répondant aux différents critères de durabilité étaient liés à des problèmes d'ordre "scientifiques" : un manque de connaissance, d'information, de solutions techniques appropriées²⁰³. Mais il semble de plus en plus clair que ces obstacles sont avant tout économiques, politiques et normatifs.

Vu la nature et l'envergure de la tâche à accomplir, à savoir la réalisation d'une localité durable, les A21L sont clairement sous financés.²⁰⁴

Ils ont besoin de cadres et de mécanismes légaux pour délivrer et mettre en œuvre les politiques imaginées.²⁰⁵

Ils ont besoin du soutien du monde économique, de ses fonds et de son engagement pour avoir une chance de réaliser des politiques à la fois "moins" économiquement rentables (puisque le changement doit bien venir de quelque part) et socialement et "environnementalement" plus respectueuses.

²⁰² ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide : an introduction to sustainable development, op.cit.*, p.10

²⁰³ PARKER, Jane, SELMAN, Paul, *op. cit.*, p.28

²⁰⁴ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.174

²⁰⁵ *Ibid.*, p.184

Dans un sens, on peut se dire que c'est effectivement un problème de temps, que lorsque les mentalités auront changé, on ne donnera plus la priorité absolue et systématique aux objectifs économiques et financiers.

Mais on peut aussi se dire que c'est une question de rapports de force; n'en déplaisent aux porteurs du discours ambiant, rapport de force ne penche actuellement pas en faveur d'une approche transparente, solidaire, éthique et équitable.

Il est des changements qui doivent se faire progressivement, mais pour lesquels il faut malgré tout à un certain moment se donner les moyens de dépasser les paradigmes et les visions du monde qui nous empêchent d'avancer.

CONCLUSIONS

Finale­ment, si on place ces constatations face à la définition large proposée au chapitre I. (par opposition à la définition des A21L au sens strict), il ressort que *certain­ de ces manquements étaient déjà présents dans les textes de référence* :

-d'une part la *primauté de la "manière de faire"* en général (d'autant plus si l'on regroupe les deux catégories que nous avons au départ distinguées; 2.Participation, partenariat, consensus et information [l'ouverture] et 6.Processus, méthodes et instruments [la transversalité])

-et d'autre part, la *priorité accordée à l'environnement* sur les deux autres piliers.

Si les résultats que nous avons présentés restent valables, et que le bilan des A21L est relativement pauvre, il faut noter que tels qu'ils ont été appliqués, les A21L répondent assez fidèlement dans leurs biais à la définition (large) d'origine. Ainsi, étant donné que ce que nous identifions comme deux importants travers, étaient finalement sous-tendus dans la conception des A21L dès le départ, ce que nous présentions comme un échec peut être fortement relativisé. Mais seulement vis-à-vis de cette définition, non au regard de l'objectif final que représente le développement durable. Il semble clair que les A21L, comme de nombreux projets issus des négociations internationales de grandes envergures, sont caractérisés par *l'overshooting*; une exagération des objectifs visant notamment à atteindre des objectifs réels minimums, mobiliser une machinerie lente, mais aussi à mettre en avant un discours symbolique fort²⁰⁶.

²⁰⁶ VAN DER HELM, Ruud, *Comment faut-il apprécier la prospective, Vers une évaluation ex-post de la Vision Mondiale de l'Eau*, Mémoire de DEA, ENGREF, Paris, 2002, p.X

Malgré cet aperçu très critique de la situation, il semble que nous n'échapperons pas à ce qui ressemble à une (auto-)obligation d'optimisme. Car tout en restant le plus objectif possible, notre angle d'approche nous donne toujours à voir la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine.

Tous les obstacles et les manquements énumérés dans ces pages ne signifient pas pour autant que l'approche proposée par les A21L soit dépourvue d'intérêts.

Il s'agit, dans ces objectifs, d'une démarche absolument essentielle à notre sens pour atteindre un certain niveau de qualité de vie pour toutes et tous, et à tous les niveaux.

Si effectivement, l'échelon local ne dispose pas de toutes les cartes pour y parvenir seul, son action reste importante étant donné l'ampleur de la tâche et dans la mesure où il semble plus judicieux que les principes du développement durable soient diffusés et mis en œuvre à tous les niveaux d'action, institutionnels ou non. Tout comme nous savons que l'absence de cadre national pour le développement durable est un frein à l'action au niveau local, nous pouvons extrapoler que l'absence de relais opérationnels au niveau local est un frein au succès des politiques nationales.

Pour ce qui est des Agendas 21 Locaux en tant que programme d'action, de deux choses l'une. Soit les moyens mobilisés sont revus à la hausse. Les localités doivent alors se lancer dans une lutte de pouvoir, activer des rapports de force et utiliser les atouts dont elles disposent pour faire pression sur les niveaux nationaux et internationaux et sur le monde économique.

Soit les objectifs fixés officiellement étaient inaccessibles et de grands changements politiques et économiques sont "impossibles" à réaliser au travers d'une telle démarche.

Dans une optique d'action concrètes et d'objectifs réalisables, il faut alors redéfinir les buts à poursuivre tout en conservant la ligne d'horizon idéale du développement durable.

En se basant sur les résultats des A21L existants les plus avancés, nous pouvons définir un concept plus réaliste d'A21L comme *ensemble de valeurs, processus éthique, dynamique*²⁰⁷ qui mènerait d'une part à lister l'ensemble des problématiques à résoudre en matière environnementale, mais aussi (avec un petit effort) en matière économique et sociale afin de fixer (dans le meilleur des cas) des buts concrets à atteindre²⁰⁸; et d'autre part à une

²⁰⁷ EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.182; SHARP, Liz, *op. cit.*, p.18

²⁰⁸ JOAS, Marco, *op. cit.*, p.213

*remise en question des pratiques traditionnelles de l'administration et du gouvernement local, dans le sens d'une transformation progressive du fonctionnement du processus de décision, pour aboutir à (long) terme à une démocratisation basée sur l'information et la participation de toutes les catégories de la population à l'élaboration de ces politiques, ainsi que sur un partenariat avec les différents segments de la communauté.*²⁰⁹

²⁰⁹ BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.4; EVANS, Bob, PERCY, Susan, *op. cit.*, p.177

III. PARENTÉ DES CONCEPTS D'A21L ET DE GOUVERNANCE

Tout au long de la préparation de ce travail, au fil de nos lectures sur les A21L, nous avons petit à petit été intriguée par une impression de déjà vu. Les caractéristiques des A21L, le discours qui les entoure, ainsi que certains de leurs manquements nous ont fait penser à un autre concept que nous connaissions vaguement : la *gouvernance*. Le terme en lui-même était apparu quelques fois dans les articles portant sur les A21L ; mais au-delà, il nous a semblé qu'il existait un lien entre les deux notions.

S'il est bien un terme à la mode depuis quelques années, c'est bien celui de *gouvernance*. Livres, articles, presse spécialisée ou quotidiens, débats, conférences et colloques en tout genre : quel que soit le sujet traité, relations internationales ou politique interne, pays en voie de développement ou pays industrialisés, entreprises ou services publics, sécurité ou même enseignement, le terme gouvernance, s'il n'est pas le thème principal, finit toujours par apparaître au détour d'une phrase ou d'un chapitre.

On le retrouve tant dans le monde académique que dans le monde politique.

Souvent accompagnée d'un adjectif, la gouvernance est généralement qualifiée de nouvelle, globale, locale, urbaine, bonne ou *corporate*.

Malgré cet usage quasi intempestif, sa signification demeure pour le moins floue.

Le terme gouvernance nous apparaît comme un "mot-valise", employé partout dans le monde, par tous et à tout propos.²¹⁰

Cette troisième partie nous la développons au sein de ce travail avant tout comme une piste de réflexion autour des problématiques liées aux A21L, comme une ouverture sur un contexte à la fois extérieur au champ de recherche principal de ce mémoire, et à la fois indispensable à sa compréhension.

Nous allons donc nous attacher à préciser quelque peu le contenu de ce concept (A.), avant de mettre en évidence ses liens avec le concept d'A21L (B.).

²¹⁰ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.30

A. DEUXIÈME VIE D'UN CONCEPT AMBIGU

Pour recadrer ce concept incontournable, nous passerons par l'historique du terme lui-même (a), la présentation du contexte de sa réémergence (b), et enfin nous tenterons de le définir au travers d'une série de caractéristiques (c).

a) Origine et réapparition

Le mot gouvernance trouve sa racine grecque dans "*kuberna*", qui signifie «piloter un navire», puis latine dans "*gubernare*", qui donna *gouvernance* ou *gouvernement* utilisés indistinctement pour désigner l'art ou la manière de gouverner; utilisé au 13^{ème} siècle en français, puis au 14^{ème} siècle en anglais avec la même signification. Par la suite, il tombe en désuétude.²¹¹

Il réapparaît d'abord dans le monde économique où, dans les années 1980, il est question de *corporate governance*. Puis au début des années 1990, par diverses voies parallèles, il fait son entrée à la fois dans le cénacle des institutions internationales comme la Banque Mondiale, et dans les travaux du monde scientifique.

Ce mélange des genres, sciences politiques et économiques, monde de la recherche "objective", et de la mise en pratique stratégique, ne facilite pas le travail de débroussaillage.

La réflexion sur la gouvernance et l'utilisation du terme est clairement sur sa lancée à partir de 1992. Avec d'une part, la publication par le monde académique des premiers ouvrages clés sur le sujet²¹²; la création du centre pour la gouvernance globale à Londres²¹³. Mais aussi la publication du *World Development Report* de la Banque Mondiale intitulé "*Governance and development, a myth exploded*"²¹⁴

²¹¹ BIOT, Valérie, *Potentialités et enjeux de l'utilisation de la notion de gouvernance comme concept de sciences politiques*, Mémoire présenté de DEA en Sciences Politiques et en Gestion de l'Environnement, , Bruxelles, ULB/IGEAT, Année Académique 2003-2004, p.5

²¹² Avec notamment Rosenau J. et Czempiel E-O (Eds), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992;

Kooiman J.(Ed.), *Modern governance; New government-society interactions*, London, Sage, 1993;

Rhodes R. A. W., *Understanding governance; policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open, Open University Press, 1997

²¹³ DEFORGES MOREAU, Philippe, *La Gouvernance*, PUF, Que sais-je?, Paris, 2003, p.9

²¹⁴ BIOT, Valérie, *op.cit.*, p.62

Si de nombreux chercheurs s'attachent désormais à l'étude de ce concept, tous n'en donnent pas la même définition.

Certains le voient comme un objet d'analyse à décortiquer, et d'autres déjà comme un outil d'analyse, un cadre pour la compréhension d'un monde en mouvement.

Voici quelle pourrait être une première définition explicative établie après un rapide aperçu de la littérature :

La gouvernance permet d'identifier et de comprendre les nouvelles formes de l'action publique qui ne reposent plus sur la violence légitime et la domination, mais sur la négociation, le partenariat, et les principes éthiques et moraux.²¹⁵

Elle privilégie les formes horizontales d'interaction, elle met l'accent sur les interdépendances, les règles de l'interaction, l'autonomie vis-à-vis de l'Etat, la dimension temporelle.²¹⁶

Elle renvoie à l'ensemble des institutions, des réseaux, des directives, réglementations, normes, usages politiques et sociaux, à l'ensemble des acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité de la société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer la légitimité.²¹⁷

Nous pouvons résumer tout cela en disant que :

*La gouvernance se base sur un constat d'échec des modes de gouvernement traditionnels au travers d'institutions fixées et hiérarchisées, et vise, au-delà du gouvernement tel qu'il existe, à intégrer tous les acteurs concernés «sans souci d'autorité et de pouvoir», afin de fixer ensemble les objectifs à atteindre au travers d'une action fondée sur la coopération et le consensus.*²¹⁸

Nous avons maintenant une vision un peu plus claire de ce que l'on entend par "gouvernance". Mais nous ne pouvons nous arrêter là si nous voulons saisir tous le sens de ce concept utilisé tant dans un registre analytique/descriptif que normatif/prescriptif.

b) Contexte de la réapparition

Le concept de gouvernance réapparaît dans le contexte d'une société déstabilisée par la Chute du Mur de Berlin, qui signifie la fin d'une structuration du monde selon un schéma bipolaire

²¹⁵ JOUVE, Bernard, *op. cit.*, p.16

²¹⁶ LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes. Société urbaine, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2003, pp.34-35

²¹⁷ *Ibid.*, p.31

²¹⁸ BIOT, Valérie, *op.cit.*, p.46

imposé par la lutte entre les deux grandes idéologies dominantes durant des décennies; ébranlé par l'ampleur que prend le phénomène de libéralisation des échanges économiques et des flux financiers, par les crises économiques, etc.

La confusion règne, et les théories catastrophistes ou optimistes sur "la fin de l'histoire" pullulent.²¹⁹ Pour rétablir l'ordre, le monde est à la recherche de sens, de nouveaux paradigmes pour expliquer la réalité.

Ce contexte peut contribuer à expliquer les fondements du concept. Le rejet par la gouvernance des dichotomies politiques traditionnelles telles que gauche/droite, marché/hiérarchie et privé/public²²⁰; proposant un mode d'action indifférencié où seules les raisons d'être de l'action peuvent créer la diversité.²²¹

Or, la gouvernance se focalise sur le consensus et évacue le conflit et les rapports de force; elle fait l'impasse sur la question du "pourquoi" (c'est-à-dire la "raison d'être") et ne s'intéresse qu'au "comment".

Le concept se base sur un constat d'échec des modes traditionnels de gouvernement face à l'ingouvernabilité de nos sociétés, devenues trop complexes et fragmentées, composées de réseaux autonomes capables de résister aux injonctions de l'Etat²²²; sur le constat d'un retrait de l'État, d'une perte de pouvoir du niveau national au profit des niveaux infra- et supranationaux, dans un contexte de globalisation et de régionalisation de l'économie et de la politique.²²³

Mais est-ce là véritablement un constat, ou plutôt une hypothèse, voire une prescription ?

S'il existe des fondements à cette vision, des indices d'une évolution en ce sens, dans son utilisation normative, la gouvernance apparaît plutôt comme une théorie qui appelle cette transformation de ses vœux.

Nous voulons ici attirer l'attention sur le fait que certaines caractéristiques et tendances de la gouvernance font écho à un autre ensemble conceptuel.

Au travers des différents ouvrages consultés, nous avons pu constater, comme d'autres avant nous, que nombres des caractéristiques attribuées à la gouvernance correspondent aux

²¹⁹ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.22

²²⁰ BIOT, Valérie, *op.cit.*, p.7

²²¹ LE GALES, Patrick, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *op. cit.*, p.61

²²² *Ibid.*, p.59

²²³ JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian, p.835

prescriptions néo-libérales, et que le champ lexical qui traverse la littérature sur la gouvernance correspond en de nombreux points à celui qui entoure cette idéologie (flexibilité, efficacité, régulation, responsabilisation, collaboration privé/public, ...).

Cette demande d'un nouveau mode de gestion de l'action publique, on la retrouve dans l'idéologie néo-libérale.²²⁴

Sans trop entrer dans les détails, celle-ci préconise, pour l'Etat, une sérieuse cure d'amaigrissement. Estimant que le fonctionnement des institutions est trop lourd et le personnel pléthorique, le néo-libéralisme prescrit le délestage des services collectifs via des privatisations au profit d'agences privées et semi-privées, et l'application généralisée des principes de gestion d'entreprise basée sur la compétitivité et la concurrence dans une recherche de productivité et d'efficacité maximales. Dans un contexte de chocs énergétiques et de crise économique, le néo-libéralisme demande la mobilisation générale²²⁵; Europe, États, entreprises, société civile doivent coopérer au sein de partenariats privé/public.

Il nous semble pouvoir affirmer, comme notamment Valérie Biot, qu'il existe entre le concept de gouvernance et l'idéologie qui se diffuse à partir des années 1980 des liens ou des similitudes.

On peut dès lors proposer une définition plus critique de la gouvernance, comme objet d'analyse et plus comme catégorie d'analyse. Dans ce rapport qu'elle entretient avec le néo-libéralisme, la gouvernance peut notamment s'entendre comme « une autre dénomination de l'État minimal privatisant les entreprises et les services publics, privilégiant les marchés ou les quasi-marchés comme moyens d'allouer les services »²²⁶.

Même l'intérêt de la notion en tant qu'outil d'analyse et de compréhension du processus de décision mettant en lumière des aspects délaissés par la science politique classique focalisée sur l'Etat et ses institutions au détriment des acteurs non gouvernementaux, de la société civile et des réseaux, se trouve réduit du fait que le concept de gouvernance aide à la compréhension du "comment" et non du "pourquoi"; et relègue ainsi aux oubliettes les questions

²²⁴ BOURDIEU, Pierre, "L'essence du néolibéralisme. Cette utopie en voie de réalisation, d'une exploitation sans limite", *Le Monde Diplomatique*, Mars 1998, p.3, <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/10167>

²²⁵ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.17

²²⁶ MERRIEN, F-X, "De la gouvernance et des Etats-Providence contemporains", *Revue Internationales en Sciences Sociales*, n°155, 1998, p.63 cité dans BIOT, Valérie, *op.cit.*, p.54

fondamentales des rapports de force et de pouvoir, rentrant ainsi à nouveau selon nous dans un registre (idéologique) où l'accent est mis sur l'efficacité et le *management*, termes qui relèvent, nous semble-t-il du champ sémantique de l'idéologie néo-libérale. Sans compter que dès son origine, la gouvernance a été utilisée comme concept normatif et prescriptif par les institutions internationales visant à diffuser une certaine conception de la gestion des sociétés, en particulier dans les Pays dits En Développement vis-à-vis desquels elles avaient davantage de moyens de pression, mais également dans leurs recommandations aux Pays Industrialisés.

Le problème ici n'est pas ce lien étroit entre un concept et une idéologie; mais le fait que le concept de gouvernance soit présenté comme une catégorie d'analyse neutre et objective, alors qu'elle est avant tout une théorie prescriptive imprégnée des principes néo-libéraux, agissant dès lors comme une sorte de Cheval de Troie, plutôt que de présenter les choses pour ce qu'elles sont : un moyen de diffusion d'une certaine vision du monde.

c) Redéfinition

Tout cela étant dit, nous pouvons revenir à notre tentative de caractérisation de cette notion. Au travers de toutes nos lectures, il nous est apparu qu'il se dégage des différentes acceptions, un corpus commun aux différents auteurs, que Valérie Biot a mis en évidence avant nous²²⁷.

Une analyse théorique du concept permet de dire que :

- La gouvernance concerne des processus ou modes de prise de décision fondés sur la coopération, le consensus, la confiance, impliquant l'ensemble des acteurs concernés, gouvernementaux ou non, publics ou privés, organisés ou non.
- Elle s'affirme comme solution aux problèmes de *governability*; « les notions de complexité et de diversité se retrouvent dans tous les constats ».
- Elle confie aux acteurs collectifs (pouvoirs publics, société civile, ...) de nouveaux rôles basés sur la fin des dichotomies et la dédifférenciation Etat/société civile, administration/pouvoir politique, et prône un *empowerment* de la société civile, ainsi qu'un partage des responsabilités.
- Elle vise la transparence et l'*accountability*²²⁸

²²⁷ BIOT, Valérie, *op.cit.*, pp.99-108

²²⁸ Tout ceci n'est d'ailleurs pas sans contradictions. En effet, le discours de la gouvernance insiste à la fois sur la dispersion des responsabilités et sur l'*accountability* ; à la fois sur la dédifférenciation Etat/ société civile et sur leur opposition, comme si l'un ne pouvait exister que si l'autre était faible.

Ces caractéristiques doivent être complétées par ce qui ressort de l'utilisation de la notion dans les discours politiques et leurs mises en œuvre :

- La gouvernance est liée à l'efficacité économique « promue au rang de valeur de référence de nos sociétés ».
- Elle pose la transformation des pouvoirs publics dans le sens qu' « il convient de restreindre leur rôle et leurs missions, de les pousser à devenir "enabling", "facilitateurs", régulateur éventuellement, pour permettre aux différents acteurs de jouer leur nouveau rôle dans un cadre stable et serein ; un environnement sûr dans un État de droit favorable notamment au marché. »
- Elle vise la décentralisation des processus de décision et d'exécution, la déréglementation.
- Elle insiste sur l'importance des experts, sur les processus de décision et de mise en œuvre basés sur le contrat et le partenariat (privé/public principalement).
- Tout cela sans compter son ambiguïté de statut qui est un outil en soi car elle permet de jouer sur plusieurs registres en même temps ; tout comme des termes à connotation positive sont trop souvent utilisés dans les discours et non dans la pratique.

B. GOUVERNANCE ET AGENDA 21 LOCAL

Après une présentation et une remise en contexte de ce concept flou et ambigu, notre pressentiment est confirmé par les faits. Comment ne pas voir la ressemblance, voire la quasi interchangeabilité des discours, lorsqu'on considère par exemple les propos suivants d'un adepte (relativement) critique de la gouvernance :

« L'impératif gestionnaire appelle la gestion au plus près des problèmes. Les acteurs les plus impliqués sont considérés comme les plus aptes à traiter une question. Impératifs démocratique et gestionnaire se rejoignent dans le souci de faire que chaque problème soit assumé par tous ceux qui sont concernés. La bonne mise en œuvre étant obtenue non par l'obéissance, mais par une adhésion vécue à un projet »²²⁹. « Les problèmes appellent des processus. L'important est autant la fin que le cheminement. Celui-ci noue les échanges, met à plat les malentendus, accouche pas à pas d'une vision commune. Ce processus, surtout de

²²⁹ DEFORGES MOREAU, Philippe, *op.cit.*, p.45

paix, fusionne le "technique" [...] et le "politique" [...]. Le processus est global, concernant tous les domaines de la vie sociale, et amenant individus, Etats et sociétés à travailler ensemble »²³⁰.

a) Similitudes entre les deux concepts

Il existe indéniablement un certain nombre de points communs aux deux notions :

- Les Agendas 21 Locaux comme la gouvernance concernent le "comment", la révision des modes de fonctionnement de l'action publique notamment dans le sens d'une révision des relations hiérarchisées au profit de relations horizontales;
- Ils visent l'intégration des politiques, à tout le moins dans le sens d'une action transversale dépassant les divisions traditionnelles fixes de la structure administrative, mais aussi séparant privé et public, Etat et société civile, administration et politique;
- Ils ont la volonté de transformer les gouvernements en *enabling authorities*, en facilitateurs et visent en cela une diminution de la part de responsabilité de l'autorité dans la prise de décision au profit d'acteurs extérieurs;
- Ils promeuvent tous deux un partenariat avec les différentes sphères publiques, privées et société civile au travers de la coopération, la recherche de consensus et évacuent la question des rapports de force et des conflits;
- Ils visent l'élaboration d'un projet collectif, d'une vision commune de la communauté et de son futur, une identité collective;
- Les deux concepts veulent améliorer le fonctionnement démocratique de la prise de décision en favorisant la participation et l'ouverture;
- Ils insistent sur la responsabilité de la population qui doit prendre part à l'action, se prendre en charge ; ainsi que sur *l'accountability*, l'imputabilité;
- Le discours des A21L, comme celui de la gouvernance, est relativement marqué d'un accent sur la recherche d'efficacité, d'efficience.

- Les deux notions se rejoignent également dans leurs dérives ou dimensions sous-jacentes.

Ils utilisent le discours sur la participation et l'image de celle-ci comme moyen de légitimation de l'action, de détournement de la contestation.

²³⁰ *Ibid.*, p.60

Leur double discours permet à chacun de trouver ce qu'il cherche : d'une part, la présentation d'un certain idéal, l'opportunité d'améliorer le fonctionnement du service public par une plus grande démocratisation des procédures, une ouverture au débat sur les grandes orientations des politiques en collaboration avec tous les acteurs et afin de ne léser aucune partie, et d'autre part, une réalité plus que probable, le transfert du pouvoir de décision à une équipe semi-publique de "professionnels" et d' "experts" non élus.

Ce flou qui caractérise tant la gouvernance que les A21L, et plus largement le concept de développement durable, est une faiblesse du point de vue de la rigueur et de l'analyse, mais c'est une force du point de vue du discours politique. Comme l'écrit Valérie Biot en s'exprimant sur la gouvernance : « Selon les situations, les demandes et les possibilités, l'utilisation de la notion sera modulée en fonction des intérêts dominants, chose qui n'est pas sensé exister en royaume de gouvernance »²³¹, ni dans celui des A21L.

b) Les moyens et les fins

Il existe donc des ressemblances plus que troublantes entre, d'une part, un concept qui met la priorité plus ou moins explicitement sur l'efficacité économique à la mode néo-libérale, et d'autre part, une démarche qui vise à mettre en œuvre un autre idéal, fondée sur l'équité au travers de l'intégration et le rétablissement de l'équilibre entre les considérations économiques et les considérations environnementales et sociales ; mais qui ne parvient pas à grand-chose à l'heure actuelle, si ce n'est à transformer le fonctionnement des pouvoirs publics dans un sens qui en fin de compte correspond aux prescriptions de la gouvernance et du néo-libéralisme.

Comment interpréter ces similitudes ?

Quel lien unit ces deux théories ?

Un lien de parenté direct, la gouvernance ayant carrément engendré l'idée d'un A21L dans un souci de légitimation; en effet, quel meilleur alibi pour une action politique (quelle qu'elle soit) que la réalisation d'un idéal perçu comme moderne et généreux, respectueux de la nature et des hommes où qu'ils soient ? Mais c'est là tomber dans le travers des "théorie du

²³¹ BIOT, Valérie, *op.cit.*, p.47

complot", où l'on imagine que les événements sont orchestrés selon un plan fixé à l'avance par une main invisible ou un groupe caché.

Un lien de forme, de procédure, mais non de but amenant à proposer les mêmes modes de fonctionnement pour la réalisation d'idéaux opposés, nouveau fonctionnement nécessaire dans une société plus complexe et fragmentée qu'auparavant ? Mais c'est alors accepté l'hypothèse de départ de la gouvernance comme une réalité et rentrer dans le jeu du "comment" qui évacue le questionnement sur le "pourquoi" et les conséquences des moyens mobilisés.

Un lien dû au contexte, les deux démarches ayant émergé lors d'une même période, et donc subi les mêmes influences dans un monde ébranlé ?

C'est cette hypothèse que nous explorons plus avant dans les prochaines lignes.

Une chose est certaine : les deux concepts prennent leur essor au début des années 1990; et mais s'ils se diffuseront tous deux via notamment les institutions internationales, ce sont essentiellement les autorités locales qui ont supporté les A21L.

Dès lors, c'est cette volonté des autorités locales de se mettre en avant, de réclamer une place sur la scène internationale, comme pour réclamer une plus grande part du pouvoir qui selon nous ont amené les pouvoirs locaux et leurs organisations à élaborer l'idée des A21L; influencés également par les thèmes liés à la gouvernance dans l'air du temps : retrait du niveau national, nécessaire rénovation des services publics, démocratisation, participation, mobilisation des acteurs de la vie locale dans un objectif de développement territorial, etc.

Il se pourrait que la diffusion de ces thématiques à des rythmes différents selon les pays soit au moins une des raisons de l'implantation et des différences de rythmes dans l'implantation des Agendas 21 Locaux.

En effet, on constate que la Grande-Bretagne est très tôt acquise aux théories de la gouvernance.

Elle est un des points de diffusion des théories néo-libérales; elle accueille en 1992 le Centre pour l'Etude de la Gouvernance Globale à Londres²³², et est encore à ce moment-là en pleine réforme de la structure des pouvoirs locaux. C'est le contexte idéal pour la mise en œuvre des transformations sous-tendues par la gouvernance, et que l'on retrouve dans les A21L.

²³² DEFORGES MOREAU, Philippe, *op.cit.*, p.9

De plus, c'est le même organisme, le LGMB, chargé de la coordination des A21L, qui était en charge du Local Governance Programme et de l'étude « des processus d'apprentissage visant à affronter les défis nouveaux de la gestion publique ainsi que de l'évaluation des forces et faiblesses du système de gouvernance locale »²³³. Si l'on ajoute à cela le contexte politique décrit plus haut, toutes les conditions étaient réunies pour faire de la Grande-Bretagne un des pays les plus avancés dans la mise en œuvre des A21L.

A l'opposé, l'implantation plus tardive des A21L en France peut être rattachée à la diffusion plus tardive et progressive dans ce pays du concept de gouvernance.

En effet, on y parle aussi beaucoup de partenariat public-privé, de réseaux d'action publique, de participation des associations, de grands projets de planification urbaine et de développement économique local²³⁴, de réformes des modes de prises de décisions basés sur le contrat et la coopération, c'est-à-dire de gouvernance, mais sans en utiliser le terme. Il est plutôt question de *coalition de croissance* et d'*analyse de réseaux* considérés comme plus pertinents pour analyser la situation socio-politique française.²³⁵ Ainsi le monde scientifique français va, dans un premier temps, garder ses distances avec le concept; peut-être par manque de vision, par refus d'alignement ou à cause du sentiment que cette notion est trop proche du néo-libéralisme et de la dynamique des marchés des années 1990.²³⁶

Mais par la suite, le concept se diffuse de telle manière, bénéficie de tel relais dans les institutions internationales et le monde politique, et fait l'objet d'un tel travail de valorisation et de naturalisation que la question de la gouvernance rebondit et prend sa place dans la recherche française; notamment avec l'article de Le Galès en 1995. Cependant, il faut attendre 1996-1997²³⁷, époque du premier appel à projet organisé par le MATE, pour que le concept ne prenne vraiment pied dans les congrès, les colloques et les travaux scientifiques.

Il ne s'agit là que d'une hypothèse pas encore bien étayée, mais qui pourrait être creusée plus avant.

²³³ GAUDIN, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.87

²³⁴ *Ibid.*, p.89

²³⁵ *Ibid.*, pp.91-92

²³⁶ *Ibid.*, p.92

²³⁷ *Ibid.*, p.93

C. CONCLUSIONS: UN NOUVEAU REGARD

Ce nouvel angle de vue donne un éclairage différent sur la situation actuelle de relatif échec des A21L

Si effectivement le concept d'A21L a été imaginé dans un contexte de diffusion des thématiques de la gouvernance et s'en est inspiré, il serait peu probable qu'il n'ait pas été influencé par les affinités plus ou moins voilées de la gouvernance pour l'idéologie néo-libérale.

Dès lors la question se pose de savoir s'il est possible de mettre en œuvre des principes d'équilibre entre les priorités accordées aux différents domaines de la société, au travers d'un modèle de fonctionnement étroitement lié à une vision du monde donnant la priorité à un objectif de profit économique.

N'y a-t-il pas là une contradiction flagrante qui conduit d'emblée la démarche A21L à la paralysie dans la réflexion sur le "pourquoi", et ne permettant finalement l'action que sur le "comment"; cantonnant ainsi les A21L à un processus de transformation des mécanismes de fonctionnement des services publics focalisé sur le partenariat et le consensus et incapable de produire et de mettre en œuvre des solutions idéales "rêvées" plutôt qu'étudiées et élaborées.

Par exemple, comment les A21L pourraient-ils déboucher sur une législation claire et ferme, pour la mise en œuvre réelle de principes impliquant parfois des actions impopulaires, si ce que l'on attend d'eux, au travers de la gouvernance qui les sous-tend, c'est la production de normes souples²³⁸, d'une régulation au cas par cas de type contractuelle, telle que nécessaire au soutien de l'initiative et de la compétition dans le marché.

Par ailleurs, si dans un contexte de compétition entre villes, régions, localités pour attirer les investissements, les subsides et autres fonds structurels européens, la croissance et le développement économique de la localité sont reconnus comme "l'intérêt général local" comme le dit Jean-Pierre Gaudin, alors pourquoi chercher à élaborer un projet commun avec toutes les composantes de la communauté, puisque ce consensus existe déjà et il porte sur la nécessité absolue de cette croissance et de ce développement économique...

À quelques exceptions près, il ne nous semble pas que nous nous avancerions trop en disant que l'écrasante majorité de la population, au Nord comme au Sud, à l'Ouest comme désormais

²³⁸ DEFORGES MOREAU, Philippe, *op.cit.*, p.63

à l'Est, issue des classes aisées, moyennes ou "laborieuses", soit, plus ou moins fortement et plus ou moins activement, convaincue que son bien-être et sa qualité de vie passent par toujours plus de développement économique.

Soyons clair. Comme nous l'avons présenté dans les deux premières parties de ce travail, l'échec des A21L dans la réalisation du développement durable est dû à de nombreux facteurs. A commencer par l'ambiguïté du concept de développement durable lui-même.

Par ailleurs, une rénovation des processus de décision politique et du fonctionnement traditionnel de l'administration dans le sens de plus de démocratisation et d'un huilage d'une machinerie quelque peu sclérosée, peut effectivement mener à une amélioration des services rendus à la communauté. Là n'est pas notre question.

Ce sur quoi nous voulons insister ici, c'est que, contrairement à ce que véhicule le discours dominant, *la technique n'est jamais neutre*. Elle charrie dans son sillage une nébuleuse de valeurs liées à une certaine vision de la société idéale, une idéologie donc.

Quelle qu'elle soit, il faut la dévoiler afin de déchiffrer et comprendre les règles du jeu et les enjeux. Car elle est le plus souvent cachée derrière la neutralité de la science ou de grands principes qui se veulent universels tels que la démocratie, la transparence, la participation, l'intérêt général.

Grands principes qui trop souvent restent lettres mortes et, dans tous les cas, servent à parer de beaux atours un paradigme, une vision du monde, une grille de lecture de la réalité qui nous mène à agir dans un sens plutôt que dans un autre.

Insistons encore une fois, la gouvernance, comme concept théorique est digne d'intérêt dans les principes qu'elles se fixent; mais elle est imprégnée, de par l'histoire de sa réémergence, d'une série de valeurs dont il faut avoir conscience.

Mais revenons en aux Agendas 21 Locaux. A nouveau, de deux choses l'une.

Soit, nous n'avons pas conscience de ce *background* néo-libéral, ou pire, nous nous le cachons. Et sous couvert de rénovation des modes de fonctionnement, nous contribuons ainsi à diffuser les thématiques néo-libérales au cœur de la politique locale, avec, dans ces conditions, une probabilité très faible de parvenir à mettre en œuvre les objectifs du développement durable dans la mesure où les principaux (pour ne pas dire les seuls) intérêts défendus par cette idéologie sont ceux du monde économique et financier.

Soit, nous sommes conscients de ce bagage idéologique, et nous tentons de le dépasser pour précisément vaincre les travers "économistes" de la gouvernance et mettre en œuvre les

idéaux de partenariat et de consensus, mais cette fois en tenant réellement compte des *rapports de forces* qui les opposent, et ainsi agir au profit d'une autre vision du monde, une autre idéologie, qui comme toutes les autres, ne dit pas son nom et se prévaut de l'intérêt général.

Il s'agit *tout simplement* d'un choix de valeur. Toutes les idéologies visent en théorie le bien-être de la société toute entière; ce sont les objectifs intermédiaires et les moyens qui les différencient. Or nous avons déjà de nombreux exemples de conceptions de sociétés idéales qui, au final, ne s'avéraient pas pour tous aussi paradisiaques que promis, du communisme soviétique aux cités grecques de l'Antiquité tant encensées aujourd'hui.

De nombreux aspects de cette hypothèse restent encore à explorer et développer, et notamment pourquoi le secteur économique reste absent d'une initiative qui est finalement réalisée dans son intérêt. La réponse est partiellement dans la question. Ce n'est pas parce qu'une action est posée dans notre intérêt que l'on est forcé d'y prendre part, il suffit d'en récolter les fruits.

Plus concrètement, il existe de nombreuses raisons qui pourraient pousser les entreprises privées et autres acteurs économiques à s'impliquer au niveau local. La mondialisation et la régionalisation (la "glocalisation"), font de certains espaces territoriaux et surtout de certaines grandes villes, des points nodaux de la croissance économique, des lieux cruciaux de la régulation sociale et politique.²³⁹ Mais les acteurs économiques ont, semble-t-il, plus tendance à profiter des programmes de développement urbain ou autres, organisés par les niveaux nationaux et européens. Ils s'impliquent alors dans des projets spécifiques, sans pour autant participer de manière structurelle à la vie de la communauté locale. Si certains acteurs politiques, individuels ou collectifs, peuvent avoir une vision stratégique de leur territoire à long terme, ceci est moins vrai pour les acteurs économiques.²⁴⁰ La contribution à l'élaboration d'un projet commun sur le long terme n'est vraisemblablement pas (encore) dans leur schéma de pensée.

*

Quoi que l'on affirme sur la fin de l'histoire et des idéologies, nous sommes ici au cœur d'un débat d'idées et de valeurs. Il oppose la variante actuelle du vainqueur du dernier round opposant communisme et capitalisme, et un challenger qui n'a pas encore vraiment de nom (à

²³⁹ JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian, p.850

²⁴⁰ *Ibid.*, p.851

moins qu'on ne l'adopte comme *Alter-mondialisme*), et dont on ne sait pas encore s'il parviendra à devenir autre chose qu'une énième contradiction, avalée par le capitalisme, contribuant ainsi à sa continuité et à son renouvellement.

CONCLUSIONS

Notre travail de synthèse et d'analyse nous amène donc à poser un nouveau regard sur l'Agenda 21 Local comme un *programme d'action porté par des pouvoirs locaux en quête de reconnaissance, et soutenu par des institutions internationales qui poursuivent explicitement dans leur politique générale, des objectifs exprimés en terme de gouvernance.*

Il ressort de cette analyse que la mise en oeuvre du développement durable au niveau local semble être l'occasion de la promotion d'un "*nouveau mode de gouvernance*". Le contexte international de fin de dualisation de l'univers politique, de "glocalisation" et de montée en force du néo-libéralisme, a permis qu'un projet théoriquement dédié au développement durable serve largement une autre finalité.

Un des objectifs des A21L était effectivement la transformation des structures et de l'organisation des autorités locales afin d'évoluer vers un mode de prise de décision plus inclusif. Un "nouveau" mode de fonctionnement qui peut effectivement être dénommé "gouvernance", mais pourquoi pas simplement "démocratisation du fonctionnement administratif" ou "politique en réseaux".

Comme nous nous sommes efforcée de le montrer tout au long du dernier chapitre, il s'agit là du "comment", de la manière de faire, du moyen et non de la fin. Dans nos sociétés largement réflexives, trop souvent le processus de décision, la "technique" utilisée, devient plus importants que le résultat lui-même.

Ainsi, dans le cas qui nous occupe : fixant à l'horizon un objectif idéal qui semble encore si flou et si lointain, voire inatteignable pour certains, nous nous perdons dans les méandres de mécanismes que nous voulons plus humains, mais qui ne sont finalement que techniques.

Nous ne disons pas que seul importe le fond et que la forme ne compte pas. Au contraire, nous pensons que la fin ne justifie pas les moyens. *Nous voulons mettre en évidence que "les moyens" ne sont pas neutres, et qu'ils ont d'une manière ou d'une autre un impact sur "les fins"*. C'est le cas ici.

L'influence de la mise en oeuvre, comme mode de fonctionnement des A21L, des principes de la gouvernance avec tout ce que cela implique comme postulats néo-libéraux, est donc un point important selon nous qui puisse expliquer le relatif échec des A21L à l'heure actuelle; mais non le seul.

D'ailleurs, pourquoi parler d'échec ?

Il faut se rappeler que notre travail se base sur des études de cas, le plus souvent menées dans les localités les plus avancées dans leur A21L. Celles-ci ne forment qu'un petit pourcentage de toutes les localités. Si la Grande-Bretagne se prévaut de 90% d'A21L sur son territoire, les chiffres de 4D concernant la France nous semblent plus réalistes puisqu'il est question en 2001 d'une petite centaine de localités engagées dans un A21L, soit moins de 0,5% des collectivités locales françaises.²⁴¹ L'exemple de la Belgique, pour laquelle l'ICLEI annonçait, en 2002, 106 A21L sur le territoire (soit 18% des communes), nous a confirmé dans notre méfiance des chiffres officiels (pour ne pas dire publicitaires).

Un des objectifs précis du Chapitre 28 était que « la plupart des collectivités locales de tous les pays [mette] en place un mécanisme de consultation de la population et [parvienne] à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité »²⁴². Quelle que soit la proportion exacte que l'on vise par « la plupart », nous sommes de toute façon loin du compte.

Ensuite, si l'apport principal de la mise en place des A21L dans une localité est l'influence opérée sur l'autorité locale, cela ne signifie pas que la "transformation" soit complète partout; et surtout, la majorité de ces collectivités locales n'est pas encore parvenue à réorganiser la prise de décision de sorte qu'une réelle participation et un partenariat généralisé soient possibles.

Enfin, en ce qui concerne les actions concrètes, celles-ci sont essentiellement orientées vers la résolution de problèmes liés à l'environnement pour différentes raisons exposées plus haut (organisations environnementales actives, choix des fonctionnaires en charge, continuité de la politique environnementale existante, plus grande facilité de compréhension et d'action sur l'environnement bio-physique, etc.).

Cependant, il peut s'agir là précisément d'un pas dans la direction de l'intégration des trois dimensions dans la mesure où, à l'époque et aujourd'hui encore, le déséquilibre est fortement en défaveur de l'environnement. Dans ce sens, nous considérons que ces A21L atteignent leur objectif de mise en œuvre (très progressive) du développement durable puisque

²⁴¹ COMELIAU, Laurent, HOLEC, Nathalie, PIECHAUD, Jean-Pierre, *op. cit.*, p.95

²⁴² ONU, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio, 3-14 Juin 1992

l'objectif n'est pas tant d'intégrer économie, social et environnement, mais bien d'intégrer aux préoccupations économiques existantes davantage de dimensions environnementales (et sociales).

Mais alors se pose la question de savoir quand les collectivités locales (et d'ailleurs aussi les programmes nationaux et internationaux) parviendront à dépasser cette perception biaisée du développement durable. Car si rééquilibrage il y a, il n'est pas basé sur un programme conscient stipulant que, étant donné l'état actuel des choses, il soit nécessaire de commencer par pallier aux problèmes environnementaux. Non, cette situation est due, d'une part en grande partie à la non-compréhension du projet de développement durable lui-même, et d'autre part aux difficultés de poser des gestes forts dans le sens d'un changement dans les sphères économiques et sociales.

Ainsi, lorsqu'on considère les avancées en terme organisationnels au niveau local et de conscientisation en matière de protection environnementale, les A21L sont largement sur la voie du succès et contribuent donc à faire avancer les localités sur la voie du développement durable.

Mais en tant que programme d'action pour la mise en œuvre du développement durable à l'échelle locale, il reste encore beaucoup à faire; à commencer par une meilleure compréhension de ce projet de société tant par la population que par les "experts", qu'ils soient politiques, fonctionnaires, "professionnels" de l'environnement ou chercheurs.

Dans une optique d'auto-évaluation, il nous semble qu'un des manquements de ce travail est l'absence de recherche approfondie sur le développement durable lui-même. Si, comme nous l'avons dit au début de ce travail, ce concept est l'objet d'attention de nombre de chercheurs et de centres d'études, il n'en reste pas moins qu'au final, une grande partie du flou entourant les A21L, est lié à la nébulosité caractérisant le concept de développement durable lui-même. Tout le monde pouvant y mettre ce qu'il veut, chacun peut donc l'appliquer comme il l'entend; l'élaboration d'un projet commun pour les collectivités locales vise la construction au cas par cas non seulement d'un programme d'action spécifique, mais en cela aussi d'une définition du développement durable propre à chaque communauté, voire à chaque groupe de cette communauté.

Par ailleurs, rien dans la courte et consensuelle définition du Rapport Brundtland ne fait référence au processus de décision. Pourtant aujourd'hui, certains font de la participation, voire de la gouvernance, le quatrième pilier du développement durable. D'où viennent ces

conceptions ? Sur quoi reposent-elles ? Que visent-elles ? Plus de démocratie, c'est louable; mais cela contribue-t-il à atteindre l'objectif de soutenabilité ? Bien sûr, notre société croît aux valeurs de la démocratie, au droit de tout Homme de choisir le projet qu'il désire pour lui-même et sa communauté. Mais la démocratie directe est-elle plus "efficace" ou plus valable (dans le sens de valeur, *valuable*) que la démocratie représentative lorsqu'elle élimine *de facto* une grande partie de la population de par le contexte social et économique?

Tous les questionnements et problématiques soulevées au long de ces pages ne s'appliquent donc en fait pas directement aux A21L, mais au développement durable lui-même.

Le fil conducteur de ce mémoire porte sur les A21L, leur définition, leur mise en oeuvre et une tentative d'explication de la situation actuelle en la matière. Ce fil rouge nous a amené à faire un tour sur nous-même, puisque nous revoilà à la définition du concept d'A21L et de développement durable.

Par ailleurs, les interrogations soulevées quant au lien entre A21L, gouvernance et idéologie néo-libérale, pourraient être développées dans un travail plus vaste dont il n'est pas question dans ces pages car le temps et l'espace y sont limités.

Un autre défaut de ce travail est lié au manque d'envergure de l'analyse en terme de données chiffrées plus précises, de pays explorés, et surtout d'informations concernant d'autre projets locaux liés au DD. Ces limites étroites sont fixées par des problèmes d'accès aux informations de premières main, aux sources pertinentes, et, à nouveau, imputables aux limites qui nous sont imparties.

Il serait, en effet, très instructif de réaliser un travail de recensement et d'analyse de projets comparables aux A21L. Il existe sans aucun doute, de nombreux autres programmes de petite ou moyenne envergure, issus d'initiatives nationales, régionales ou d'ONG, ayant pour ambition la réalisation d'action menant au DD au niveau local. Il serait intéressant de pouvoir comparer celles-ci entre elles et avec le programme d'action des A21L. Cela permettrait de confirmer ou non les obstacles et opportunités à saisir; et surtout, de se faire une meilleure idée de la situation actuelle générale en matière d'avancée vers le DD. En effet, notre analyse ne prétend pas se pencher sur l'état d'avancement du DD en général, mais sur les avancées, vers cet objectif, permises par les A21L; une porte d'entrée parmi d'autre sur le DD local, qui, de par son aura international et le soutien de grandes institutions et organisations internationales, semblait (et s'est avérée) capitale pour l'identification des avancées et des obstacles sur la route du développement durable.

Si cette recherche nous a menée à des conclusions en partie déjà établies par certains auteurs en ce qui concerne l'apport principal des Agendas 21 Locaux, elle reste fort intéressante. D'une part, pour la *synthèse des commentaires* épars déjà récoltés sur l'un ou l'autre A21L existant dans telle ou telle région, donnant forme à un panorama plus global des avancées et obstacles; et d'autre part, pour l'analyse des *trois cas nationaux*, qui permet de confirmer les conclusions générales de cette synthèse et d'ouvrir la problématique.

Dans cette ouverture réside le troisième grand apport de ce travail : l'analyse des *liens existants entre les deux concepts d'A21L et de gouvernance*. Si celle-ci ne débouche que sur une hypothèse encore à creuser, elle a le mérite de proposer un autre angle de vue sur les Agendas 21 Locaux, en les replaçant dans un contexte plus large de valeurs et d'idéologies, et remettant en cause l'illusion de neutralité ambiante. Si nous sommes loin d'être la première à percevoir au travers de discours "objectifs" des accents idéologiques cachés (ou non assumés), il nous semble que *ce* regard, posé sur *cette* démarche, permette de mieux comprendre les biais des A21L, et donc plus largement les obstacles à la mise en œuvre du développement durable.

*

Les Agendas 21 Locaux constituent une tentative de mise en œuvre d'un projet de société. Quel qu'il soit, il se prévaut de l'intérêt général, de la poursuite du bien-être pour tous au travers de la démocratie, de l'égalité, de la justice. Cependant, ce n'est pas sur les discours, les intentions ou les moyens que nous pourrions les juger, mais sur leurs résultats. Et quel que soit l'angle de vue, il reste encore beaucoup à accomplir.

Mais y tenons-nous vraiment ?

Pour l'auteur de ces pages, cette société apparaît parfois semblable à un tapis roulant sur lequel tous nous courrons en direction d'un écran de papier, image d'une société idéale rêvée et sublimée, derrière lequel se profile une réalité imparfaite, conséquence de toutes les questions que nous ne parvenons pas à nous poser, et de toutes les réponses que nous refusons d'entendre.

~

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES DE PÉRIODIQUES ET D'OUVRAGES COLLECTIFS

- AALL, Carlo, Municipal environmental policy in Norway: from 'mainstream' policy to 'real' Agenda 21", *Local Environment*, vol.5 (4), November 2000, pp.451-466
- ALEBON, Karen, "Comment les gouvernements locaux intègrent le développement durable ?", *VertigO. La Revue en sciences de l'environnement sur le web*, vol.3, n°3, décembre 2002, 9p.
- ASTLEITHNER, Florentin, HAMEDINGER, Alexander, "Urban sustainability as a new form of governance: Obstacles and potentials in the case of Vienna", *Innovation*, vol.16, n°1, 2003, pp.51-72
- BOND, A. J., MORTIMER, K. J., CHERRY, J., "Policy and practice. The focus of Local Agenda 21 in the United Kingdom", *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(6), 1998, pp.767-776
- BOURDIEU, Pierre, "L'essence du néolibéralisme. Cette utopie en voie de réalisation, d'une exploitation sans limites ", *Le Monde Diplomatique*, Mars 1998, p.3, <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/10167>
- BRUFF, Garreth E., WOOD, Adrian P., "Local sustainable development: Land-use planning's contribution to modern local government", *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(4), 2000, pp.519-539
- BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, "Keys to a sustainable environment. Education, community development and local democracy", in BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *Constructing Local Environmental Agendas*, Londres, Routledge, 1999, pp.1-17
- BULKELEY, Harriet, BETSILL, Michelle M., "Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'urban' politics of climate change", *Environmental Politics*, vol.14, n°1, février 2005, pp.43-63
- COMELIAU, Laurent, Holec, Nathalie, Aperçu du processus agendas 21 locaux en Europe, 4d, <http://www.association4d.org/>
- COUNSEL, David, "Attitudes to sustainable development in planning: policy integration, participation and Local Agenda 21, a case study of the Hertfordshire Structure Plan", *Local Environment*, vol.4, n°1, 1999, pp.21-32
- DEDEURWAERDERE, Tom, "The contribution of network governance to sustainable development", *Les séminaires de l'Iddri*, n°13, 2005, 15p.

- ECKERBERG, Katarina, FORSBERG, Bjorn, "Implementing Agenda 21 in local government: the Swedish experience", *Local Environment*, Vol. 3 (2), pp333-348
- EVANS, Bob, PERCY, Susan, "The opportunities and challenges for local environment policy and action in the United Kingdom", in BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *Constructing Local Environmental Agendas*, Londres, Routledge, 1999, pp.172-185
- FONTAINE, Pierre, "La Région Wallonne à l'heure du bilan", article à paraître dans *La Revue Durable*
- GODEAU, Ariane, DELVAUX, Philippe, *Le développement Durable à l'enquête*, Trait d'Union, n°5, Octobre 2005, 6p, www.avcb.be
- JACKSON, Tony, ROBERTS, Peter, "Greening the Fife Economy: Ecological Modernization as a pathway for local economic development", *Journal of Environmental Planning and Management*, 40 (5), September 1997, pp.615-629
- JOAS, Marco, "Democratic and environmental effects of Local Agenda 21: a comparative analysis over time", *Local Environment*, vol.6, n°2, 2001, pp.213-221
- JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *RFSP*, n°49(6), 1999, pp.835-854
- KERN, Christine, KOLL, Claudia, SCHOPHAUS, Malte, Local Agenda 21 in Germany. An inter- and intranational comparison, WZB (Social Science Research Center), Discussion Paper, 2004, 42p.
- LE GALES, Patrick, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Sciences Politiques*, n°45 (1), 1995, pp.57-95
- MOSER, Peter, "Glorification, disillusionment or the way into the future? The significance of Local Agenda 21 processes for the needs of local sustainability", *Local Environment*, vol.6, n°4, 2001, p.453-467
- NEWMAN, Peter, "From symbolic gesture to the mainstream: next steps in local urban", *Local Environment*, Vol. 3, n°2, Octobre 1998, pp.299-312
- PARKER, Jane, SELMAN, Paul, "Local government, local people and local Agenda 21", in BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *Constructing Local Environmental Agendas*, Londres, Routledge, 1999, pp.18-29
- PATERSON, Matthew, HUMPHREYS, Davis, PETTIFORD, Lloyd, "Conceptualizing global environmental governance: from regimes to counter-hegemonic struggles", *Global Environmental Politics*, vol.3, n°2, mai 2003, pp.1-10

- PATTERSON, Allan, THEOBALD, Kate S., "Emerging contradictions: sustainable development and the new local governance", in BUCKINGHAM-HATFIELD, Susan, PERCY, Susan, *Constructing Local Environmental Agendas*, Londres, Routledge, 1999, pp.156-169
- PEPPER, David, "Sustainable development and ecological modernization: a radical perspective", *Sustainable Development*, vol.6, 1998, pp.1-7
- READ, Adam D, PHILLIPS, Paul S., MURPHY, Alice, "Wastes minimization as a local government issue: fact or fiction?", *Sustainable Development*, vol.6, 1998, pp.78-91
- REOTHEROE, Neil, KEENLYSIDE, Michael, COATES, Lindsey, "Local agenda 21; articulating the meaning of sustainable development at the level of the individual enterprise", *Journal of Cleaner Production*, vol.11, 2003, pp.537-548
- SELMAN, Paul, "Local Agenda 21: substance or spin?", *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(5), 1998, pp.533-553
- SHARP, Liz, "Public participation and policy: unpacking connections in one UK Local Agenda 21", *Local Environment*, vol.7, n°1, 2002, pp.7-22
- THUILLIER, Emilie, PANAN, Frédéric, ROCHE, Vincent, Les agendas 21 locaux : un difficile passage du savoir à l'action, *VertigO*, vol.3, n°3, décembre 2002, 16p.
- VAILLANCOURT, Jean-Guy, "Action 21 et développement durable", *VertigO*, vol.3, n°3, décembre 2002, 12p.
- VAN DEN HOVE, Sybille, "Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en terme d'effets", *Cahiers du C3ED*, Université de Versailles, 2000
- WILD, Andrew, MARSHALL, Robert, "Participatory practice in the context of Local Agenda 21 : a case study evaluation of experience in three English local authorities", *Sustainable Development*, 7, 1999, pp.151-162
- YOUNG, Stephen (University of Manchester) , "Slowing Down on LA21 - or Pausing before Accelerating?", www.prosus.uio.no/english/research/suscom/firstreport/france
- ZACCAI, Edwin, "De quelques principes et difficultés d'un développement durable", 13p. Texte à paraître dans l'ouvrage *Où va notre planète? Quel risque climatique, Quel développement durable?*, Colloque de la laïcité 2004, Bruxelles
- ZACCAI, Edwin, "Développement Durable: caractéristiques et interprétations", *Cahiers du CEDD*, n°4, 1999, 13p., www.ulb.ac.be/igeat/cedd

LIVRES ET OUVRAGES COLLECTIFS

- DECOSTER, Dominique-Paule (dir.), *Gouvernance Locale, Développement Local et Participation Citoyenne*, ULB-IGEAT, Charleroi, 2002
- DEFORGES MOREAU, Philippe, *La Gouvernance*, PUF, Que sais-je?, Paris, 2003
- GAUDIN, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance?*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 2002
- HECQ, Walter, *Aspects économiques de l'environnement. Fascicule 1: Introduction à la macro-économie*, Bruxelles
- JOUVE, Bernard, *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Editions scientifiques et médicales Elsevier SAS, 2003
- LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes. Société urbaine, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2003
- LUCAS, Karen, ROSS, Andrew, FULLER, Sara, *Local Agenda 21 : When is it a model of joined-up community based activity? Working Paper 1 : Literature Review*, UK, Center for sustainable Development University of Westminster, 2000
- LORACH, Jean-Marc, DE QUATREBARBES, Etienne, *Guide du territoire durable: l'agenda 21 territorial pour les collectivités locales et leurs partenaires*, Paris, Pearson, 2002
- RENAUDIERE, Philippe, *Aspects juridiques de l'environnement*, Bruxelles, P.U.B., 2005
- REQUIER-DESJARDINS, Denis, SPASH Clive, VAN DER STRAATEN, Jane, *Environmental policy and societal aims*, Pays-Bas, Kluwer Academic Publishers, 1999
- ZACCAI, Edwin, CORNUT, Pierre, *Aspects socio-politiques de la problématique de l'environnement*, Bruxelles, 2004, informations issues des documents de cours sur cd-rom
- ZACCAI, Edwin, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002

GUIDES

- Cellule d'Action Ville Durable (CAVID), *Bruxelles, Ville durable. Guide des actions*, CAVID/ACDUS, Bruxelles

- CERDD, *Dessine-moi un Agenda 21 Local*, Lille, Centre Ressource du Développement Durable, 2001
- COMELIAU, Laurent, HOLEC, Nathalie, PIECHAUD, Jean-Pierre, *Repères pour l'Agenda 21 Local. Approche Territoriale du Développement Durable*, France, 4D, 2001
- *Guide pratique de l'agenda 21 communal*, Genève
- ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide : an introduction to sustainable development*, Ottawa, International Development Research Center, 1996
- LAMBERT, Laurence, *Agenda 21 Local: un engagement sur la voie du développement durable*, Belgique, Etopia. Centre d'animation et de recherche en écologie politique, 2005
- *Les petits ruisseaux font les grandes rivières : pour une action durable dans la commune : guide de l'Agenda 21 local*, Bâle
- VODO, *Lokale Agenda 21, Draaiboek*, Belgique, VODO, 2001

RAPPORTS ET TRAVAUX D'ETUDES

- BIOT, Valérie, *Potentialités et enjeux de l'utilisation de la notion de gouvernance comme concept de sciences politiques*, Mémoire présenté au DEA en Sciences Politiques et en Gestion de l'Environnement, Bruxelles, ULB/IGEAT, Année Académique 2003-2004
- Centre de Recherche et d'Informations des Organisations de Consommateurs, *Quel développement durable pour les communes?*, CRIOC, Bruxelles, 2006
- C.P.D.T., *Rapport septembre 2003, Thème X. Système Flamand*, Charleroi, CPDT, 2003
- C.P.D.T., *Rapport final de la subvention 2003-2004, septembre 2004, Thème 3.2 Mise en*
- C.P.D.T., *Rapport intermédiaire de la subvention 2004-2005, Mars 2005, Annexes, Thème 3.2: Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 Local*, Charleroi, CPDT, 2005
- DEFRISE, Dominique, *Le développement durable. Analyse de textes de référence*, TFE en Gestion de l'Environnement, Bruxelles, IGEAT/ULB, 1998
- LAMBERT, Laurence, *Engager les communes wallonnes sur la voie du développement durable*, Etopia. Centre d'animation et de recherche en écologie politique, Analyse n°20, décembre 2005

- ICLEI, *Local Self Assessment of Local Agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability. Evaluating European Local Agenda 21 processes*, Freiburg, ICLEI, 2001
- THUILLIER, Emilie, *L'évaluation dans les Agendas 21 Locaux de la région Nord-Pas-de-Calais (France): quels enseignements pour l'évaluation du développement durable au niveau local?*, Université du Québec à Montréal, septembre 2005
- ONU, Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio, 3-14 Juin 1992
- VAN DER HELM, Ruud, *Comment faut-il apprécier la prospective, Vers une évaluation ex-post de la Vision Mondiale de l'Eau*, Mémoire de DEA, ENGREF, Paris, 2002
- Working Paper 1-05, *Les stratégies de développement durable, 3.1.1 Région Flamande*, document issu du CPDT, Charleroi, 2004

SITES INTERNET

- 4D, Dossiers et Débat pour le Développement durable :
www.association4d.org/
- Agora21, Le site francophone du développement durable:
www.agora21.org/bibliotheque.html
- Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale:
www.avcb-vsgeb.be
- Centre d'étude du Développement Durable:
www.ulb.ac.be/igeat/cedd
- Commune d'Etterbeek :
www.etterbeek.irisnet.be
- Gouvernement Fédéral, Portail Fédéral:
www.belgium.be
- Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement :
www.ibgebim.be
- International Council for Local Environmental Initiatives :
www.iclei.org
- Prosus, Program for Research and Documentation for a sustainable society:
www.prosus.uio.no/english
- Steunpunt Lokale Agenda 21:
www.sla21.be
- The Earth Council:

www.ecouncil.ac.cr

- Ville de Bruxelles :

www.brucity.be

ANNEXES

A. LE CHAPITRE 28

Distr.
GENERALE
A/CONF.151/26 (Vol. III)
14 août 1992
FRANCAIS

RAPPORT DE LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE
DEVELOPPEMENT*
(Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992)

Chapitre 28 : INITIATIVES DES COLLECTIVITES LOCALES A L'APPUI D'ACTION 21

DOMAINE D'ACTIVITE

Principes d'action

28.1 Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable.

Objectifs

28.2 Les objectifs proposés pour ce domaine d'activité sont les suivants :

a) D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité;

b) D'ici à 1993, la communauté internationale devrait lancer un mécanisme de concertation en vue de développer la coopération technique entre les collectivités locales;

c) D'ici à 1994, les représentants des associations de municipalités et d'autres collectivités locales devraient développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales;

d) Les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées à assurer l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décisions, de planification et d'exécution.

Activités

28.3 Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité". La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable. Les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient évalués et modifiés en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local. Les stratégies pourraient également servir à appuyer des projets de financement local, national, régional et international.

28.4 Le partenariat devrait être encouragé entre organes et organismes compétents tels que le PNUD, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), le PNUE, la Banque mondiale, les banques régionales, l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, l'Association mondiale des grandes métropoles, le Sommet des grandes villes du monde, la Fédération mondiale des cités unies et villes jumelées et autres partenaires appropriés dans le but de mobiliser un appui international accru au bénéfice des programmes des collectivités locales. Un des objectifs importants serait d'aider, de développer et d'améliorer les institutions existantes qui s'intéressent au renforcement des capacités des collectivités locales et à la gestion de l'environnement à l'échelon local. A cette fin :

a) Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et autres organes et organismes compétents des Nations Unies sont invités à renforcer les services chargés de recueillir des informations sur les stratégies des collectivités locales, notamment celles qui requièrent un appui international;

b) A l'occasion de consultations périodiques réunissant à la fois les pays en développement et leurs partenaires internationaux, il pourrait être procédé à un examen des stratégies afin de rechercher la meilleure manière de mobiliser l'appui international en question. Une telle concertation au niveau sectoriel compléterait celle, axée sur les pays, qui se déroule parallèlement dans le cadre de groupes consultatifs et de tables rondes.

28.5 Les représentants des associations de collectivités locales sont encouragés à mettre en place des mécanismes permettant à ces collectivités d'accroître leurs échanges d'informations et de données d'expérience ainsi que leur assistance technique mutuelle.

Moyens d'exécution

a) Financement et évaluation des coûts

28.6 Il est recommandé que toutes les parties réévaluent les besoins de financement dans ce domaine. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le coût total du renforcement des services de secrétariat international nécessaires à la mise en oeuvre des activités relevant du présent chapitre pour la période 1993-2000 serait en moyenne d'environ un million de dollars par an, montant qui serait financé par des dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements.

b) Mise en valeur des ressources humaines et renforcement des capacités

28.7 Ce programme devrait faciliter les activités de renforcement des capacités et de formation déjà prévues dans les autres chapitres d'Action 21.

B. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. LA DECLARATION DE RIO

Aperçu des 27 principes de la Déclaration de Rio, ou Charte de la Terre, sensés dictés les orientations futures en matière de développement.

- L'homme est au centre des préoccupations (1) dans le respect des générations présentes et futures (3).
- Les Etats, qui doivent coopérer de bonne foi (27), ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources sans nuire aux autres Etats (2) qu'ils doivent avertir de toute catastrophe (18) ou activités dangereuses pouvant les affecter (19).
- La protection de l'environnement est partie intégrante du processus de développement (4). Elle est conditionnée par la lutte contre la pauvreté (5) et concerne tous les pays (6) selon des responsabilités communes mais différenciées (7). Les modes de production et de consommation non viables (non durables) doivent être éliminés (8) au profit de ceux qui seraient viables, et dont la diffusion doit être favorisée (9).
- Le public doit être impliqué dans les décisions (10) dans le cadre de mesures législatives efficaces (11), économiques en internalisant les coûts grâce au principe du "pollueur payeur" (16), par des études d'impact (17), toutes mesures qui ne doivent pas constituer des barrières injustifiées au commerce (12) tout en assurant la responsabilité de ceux qui causent les dommages (13) et en évitant le transfert d'activités polluantes (14).
- Le principe de précaution (15) doit être mis en oeuvre.
- Un certain nombre de groupes majeurs ont un rôle particulier à jouer : les femmes (20), les jeunes (21), les communautés locales et autochtones (22).
- La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables (25). Les règles d'environnement doivent être respectées en temps de guerre (24) et pour les populations occupées ou opprimées (23). Les différends sur l'environnement doivent être résolus pacifiquement (26).²⁴³

²⁴³ <http://www.agora21.org/bibliotheque.html>

2. L'AGENDA 21

Aperçu de l'Agenda 21, sorte de recueil des domaines et secteurs où des actions devraient être menées en vue de la réalisation d'un développement durable.

Section Social et Economique

- Coopération internationale visant à accélérer le Développement Durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes
- Lutte contre la pauvreté
- Modification des modes de consommation
- Dynamique démographique et durabilité
- Protection et promotion de la santé
- Promotion d'un modèle viable d'établissements humains
- Intégration du Processus de Prise de Décisions sur l'Environnement et le Développement

Ressources

- Protection de l'Atmosphère
- Conception intégrée de la Planification et de la Gestion des Terres; Lutte contre le déboisement
- Gestion des écosystèmes fragiles: Lutte contre la désertification et la sécheresse
- Gestion des écosystèmes fragiles : Mise en valeur durable des montagnes
- Promotion d'un Développement Agricole et Rural Durable
- Préservation de la Diversité Biologique
- Gestion écologiquement rationnelle des Biotechniques
- Protection des océans et de toutes les mers -y compris les mers fermées et semi-fermées- et des zones côtières, et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques
- Protection des ressources en eau douce et de leur qualité: Application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau
- Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux
- Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux
- Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées
- Gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs

Grands Groupes

- Action mondiale en faveur de la participation des Femmes à un développement durable et équitable
- Rôle des enfants et des jeunes dans la promotion d'un développement durable
- Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés
- Renforcement du rôle des Organisations Non Gouvernementales: Partenaires pour un développement durable
- Initiatives des Collectivités Locales à l'appui de l'Agenda 21
- Renforcement du Rôle des Travailleurs et de leurs Syndicats
- Renforcement du rôle du Commerce et de l'Industrie
- Communauté scientifique et technique
- Renforcement du rôle des agriculteurs

Moyens

- Ressources et mécanismes financiers

- Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités
- La science au service d'un développement durable
- Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation
- Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement
- Arrangements institutionnels internationaux
- Instruments et mécanismes juridiques internationaux
- L'information pour la prise de décisions²⁴⁴

²⁴⁴ *Ibidem*

C. CHARTRE DES VILLES EUROPEENNES POUR LA DURABILITE : CHARTRE D'AALBORG

1^{ère} partie

Déclaration commune : les villes européennes pour la durabilité

1.1 Le rôle des villes européennes

Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, déclarons qu'au fil de l'histoire, nous avons connu des empires, des Etats et des régimes et leur avons survécu, que nous avons subsisté comme centres de la vie sociale, supports de nos économies et gardiens de la culture, des héritages et des traditions et qu'avec les familles et les communautés voisines, nous avons été les organisations de base de nos sociétés et de nos Etats, les centres de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de l'éducation et du pouvoir.

Nous comprenons qu'aujourd'hui notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures - répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives - et donc notre niveau de vie, nous rendent essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité est confrontée. Cela est d'autant plus vrai que 80 % de la population européenne vit dans des zones urbaines.

Nous avons pris conscience que les niveaux de consommation des ressources par les pays industrialisés ne peuvent satisfaire l'ensemble de la population actuelle, et encore moins, les générations futures, sans détruire le capital naturel.

Nous sommes convaincus qu'une vie humaine durable ne peut exister sur cette terre sans collectivités locales durables. L'autorité locale est proche des problèmes environnementaux et la proche des citoyens; elle partage les responsabilités avec les autorités compétentes à tous les niveaux, pour le bien-être de l'homme et de la nature. Les villes ont donc un rôle essentiel à jouer pour faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation, et les structures environnementales.

1.2 La notion et les principes de la durabilité

Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. Nous nous efforçons de construire une justice sociale, des économies durables, et un environnement viable. La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable.

Environnement durable est synonyme de maintien du capital naturel. Il exige que nous ne consommions pas les ressources renouvelables, notamment en énergie et en eau, plus rapidement que la nature ne peut les remplacer, et que nous n'exploitions pas les ressources non renouvelables plus rapidement que les ressources renouvelables durables ne peuvent être

remplacées. Environnement durable signifie aussi que la pollution ne doit pas être supérieure à la capacité de l'air, de l'eau et du sol à l'absorber et à la traiter.

En outre, environnement durable suppose le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune et la flore.

1.3 Les plans locaux de durabilité

Nous, villes, sommes convaincus d'être à la fois les plus grandes entités capable de gérer, en premier lieu, les nombreux déséquilibres qui touchent actuellement les constructions, la société, l'économie, la politique, l'environnement et les ressources naturelles, et les plus petites collectivités à même de résoudre les problèmes d'une manière véritablement intégrées, holistique et durable. Chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité. Nous devons intégrer les principes de la durabilité à nos politiques urbaines locales.

1.4 La durabilité, un processus d'innovation et d'équilibre au plan local

Nous, villes, reconnaissons que la durabilité n'est ni une vision ni un état immuable, mais un système d'équilibrage novateur au plan local qui touche tous les aspects du processus décisionnel de la collectivité. La durabilité permet un retour d'information permanent sur les activités qui favorisent l'équilibre de l'écosystème urbain et sur celles qui l'en écartent. En construisant la gestion urbaine autour de l'information ainsi collectée, les villes apparaissent comme des ensembles organisés et les effets de toutes les actions d'envergure deviennent visibles. Un tel processus permet à la ville et à ses habitants de faire des choix réfléchis. Un système de gestion qui repose sur les principes de la durabilité autorise à prendre des décisions qui non seulement représentent les intérêts des parties concernées mais aussi ceux des générations futures.

1.5 La négociation comme méthode de résolution des problèmes

Nous, villes, reconnaissons que nous ne pouvons pas nous permettre de transmettre nos problèmes ni à des communautés plus larges ni aux générations futures. Nous devons donc remédier à nos difficultés ou à nos déséquilibres, soit par nous-mêmes soit avec l'aide d'une plus grande entité régionale ou nationale. Tel est le principe de la négociation dont l'application laissera à chaque ville une grande liberté dans le choix du type d'activités à entreprendre.

1.6 L'économie urbaine vers la durabilité

Nous, villes, comprenons que le facteur limitant de notre développement économique est désormais notre capital naturel, c'est-à-dire l'atmosphère, le sol, l'eau et les forêts. Nous devons donc investir dans ce capital, en respectant l'ordre de priorité suivant :

- investir dans la conservation du capital naturel restant (réserves en eaux souterraines, sols, habitats d'espèces rares);
- favoriser la croissance du capital naturel en réduisant notre niveau d'exploitation actuel, par exemple vis-à-vis des énergies non-renouvelables;
- soulager les réserves en capital naturel en constituant de nouvelles (par exemple sous forme de parcs récréatifs communaux, pour alléger la pression sur des forêts naturelles);

-accroître le rendement final des produits (bâtiment énergétiquement rationnels, transports urbains respectueux de l'environnement)

1.7 Une justice sociale pour une durabilité urbaine

Nous, villes, sommes conscientes que les populations démunies sont les plus touchées par les problèmes de l'environnement (bruit, pollution de l'atmosphère par les gaz d'échappement, insuffisance des équipements, insalubrité des logements, manque d'espaces verts) et les moins aptes à les résoudre. L'inégalité des richesses est à l'origine de comportements insoutenables dont elle rend l'évolution plus difficile. Nous voulons intégrer à la protection de l'environnement les exigences sociales essentielles de la population ainsi que les programmes d'action sanitaire, de l'emploi et du logement. Nous voulons tirer les leçons des premières expériences de modes de vie durables, de manière à pouvoir améliorer la qualité de vie des citoyens plutôt que simplement optimiser la consommation.

Nous nous efforcerons de créer des emplois qui favorisent la viabilité de la communauté, et de réduire ainsi le chômage. Lorsque nous chercherons à attirer ou à créer des emplois, nous évaluerons les conséquences des opportunités en termes de viabilité, de manière à encourager la création d'emplois et de produits viables qui répondent aux principes de la durabilité.

1.8 Un aménagement durable du territoire

Nous, villes, reconnaissons que nos autorités locales doivent mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire appropriées qui comportent une évaluation stratégique des effets de toutes les initiatives sur l'environnement. Nous devons tirer parti des possibilités qu'offrent les plus grandes concentrations urbaines en matière de services publics de transport et d'approvisionnement en énergie, tout en maintenant la dimension humaine du développement; En lançant des programmes de rénovation des centres-villes et en aménageant de nouvelles aires suburbaines, on s'efforcera de combiner différentes fonctions pour réduire les besoins de mobilité. Le concept d'interdépendance régionale équitable doit nous permettre d'équilibrer les flux entre la ville et la campagne et d'empêcher les villes d'exploiter simplement les ressources des zones périphériques.

1.9 Une mobilité urbaine durable

Nous, villes, nous efforcerons d'améliorer notre accessibilité et de maintenir le bien-être social et les modes de vie urbains tout en diminuant le besoin de mobilité. Nous pensons qu'il est indispensable de réduire la mobilité forcée et l'usage inutile des véhicules motorisés. Nous donnerons la priorité aux moyens de transport respectueux de l'environnement (notamment la marche, le vélo et les transports publics) et placerons au centre de nos efforts de planification l'association de ces différents moyens de transport. Les véhicules privés à moteur circulant en ville doivent avoir progressivement un rôle subsidiaire, à savoir faciliter l'accès aux services publics et maintenir l'activité économique des territoires urbains.

1.10 La responsabilité à l'égard du changement climatique mondial

Nous, villes, comprenons que les menaces que fait peser le réchauffement de la planète sur l'environnement naturel et urbain et sur les générations futures nécessite une volonté affirmée pour stabiliser puis réduire le plus rapidement possible les émissions de gaz à effet de serre. Il est également important de protéger les ressources mondiales en biomasse, telles que les forêts et le phytoplancton, qui jouent un rôle essentiel dans le cycle du carbone de la planète. La baisse des émissions de combustibles fossiles nécessitera des politiques et des initiatives basées sur une parfaite connaissance des bilans énergétiques et des solutions de

remplacement. Les seules solutions viables se trouvent dans les sources d'énergie renouvelables.

1.11 La prévention de l'intoxication des écosystèmes

Nous, villes, sommes conscients que les substances toxiques et dangereuses sont de plus en plus présentes dans l'atmosphère, l'eau, le sol et les aliments, et qu'elles deviennent une menace de plus en plus grande pour la santé publique et les écosystèmes. Nous nous emploierons à arrêter la pollution et à la prévenir à la source.

1.12 L'autogestion au plan local, condition nécessaire de la durabilité

Nous, villes, sommes convaincus d'avoir la volonté, la connaissance et les idées nécessaires pour imaginer des modes de vie durables, et pour concevoir et gérer nos collectivités dans la perspective de la durabilité. En tant que représentants démocratiquement élus de nos collectivités locales, nous sommes prêts à assumer la responsabilité de réorganiser nos villes pour assurer la durabilité. Ce sont les droits d'autogestion qui sont confédérés aux villes en vertu du principe de subsidiarité qui déterminent leur capacité à relever ce défi. Il est indispensable que les collectivités locales aient des pouvoirs suffisants et un solide ancrage financier.

1.13 Les citoyens, protagonistes de la durabilité, et la participation de la collectivité

Nous, villes, nous engageons, conformément au mandat qui nous a été conféré par l'Action 21, document de base adopté lors du Sommet de Rio de Janeiro, à collaborer avec tous les partenaires de nos collectivités citoyens, entreprises, groupes d'intérêt lors de la conception de nos plans locaux fondés sur l'Action 21. Nous tenons compte de l'appel du Cinquième Programme d'Action pour l'Environnement de l'Union européenne intitulé "Vers un développement soutenable" incitant à partager les responsabilités de la mise en œuvre du Programme entre tous les partenaires de la collectivité. Nous baserons donc nos efforts sur la coopération entre tous les acteurs concernés, nous veillerons à ce que tous les citoyens et les groupes d'intérêt aient accès à l'information et puissent être associés aux processus décisionnels locaux et nous nous emploierons à éduquer et à former non seulement le grand public mais encore les représentants élus et le personnel des administrations locales à la durabilité.

1.14 Les instruments de la gestion urbaine orientée vers la durabilité

Nous, villes, nous engageons à utiliser les instruments politiques et techniques dont nous disposons pour parvenir à une approche écosystémique de la gestion urbaine. Nous emploierons toute une gamme d'outils - par exemple, pour la collecte et le traitement des données environnementales et recourrons à la planification environnementale ainsi qu'à des instruments réglementaires et économiques, comme les directives, les impôts et les redevance, et à des mécanismes de sensibilisation comme la participation du public. Nous chercherons à créer de nouveaux systèmes budgétaires qui incitent une gestion de nos ressources naturelles aussi "économe" que celle de notre ressource artificielle, "l'argent".

Nous savons que nos décisions et nos politiques de contrôles, en particulier la surveillance de l'environnement, les audits, l'évaluation de l'impact sur l'environnement, la comptabilité, les bilans et les rapports doivent s'appuyer sur différents indicateurs, par exemple, la qualité de l'environnement urbain, les flux et les schémas urbains, et plus encore, sur les indicateurs de viabilité des systèmes urbains.

Nous, villes, reconnaissons que des actions positives pour l'environnement ont déjà porté leurs fruits dans de nombreuses villes européennes. Mais si ces actions parviennent à diminuer la pression sur l'environnement, elles ne peuvent pas renverser la tendance. Les villes signataires de la Charte ont pour objectif d'intégrer leurs systèmes d'administration et de gestion des économies urbaines dans une demande de durabilité globale. Dans ce contexte nous sommes invités à concevoir nos stratégies, à les mettre en pratique et à partager nos expériences.
