

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

Rio+20 et après ? Focus sur les Agendas 21 locaux en Europe

Par Antoine Gallais et Nicolas Maurice-Demourieux

Août 2012

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique



Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

L'intégration des Primo-arrivants en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 29, Juin 2011

Les emplois verts, nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe, Cahier n°28, mai 2012

Vieillesse active et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Tiphaine Delhommeau, ***Alimentation : circuits courts, circuits de proximité***, Cahier n° 20, 2009

Charlotte Creiser, ***L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique***, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Thomas Bouvier, ***Construire des villes européennes durables***, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Cahier n° 14, 2007

Séverine Karko, ***Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives***, Cahier n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Sophie Heine, ***Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres***, Cahier n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Cahier n° 10, 2007

Francesca Petrella et Julien Harquel, ***Libéralisation des services et du secteur associatif***, Cahier n° 9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, ***Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques***, Cahier n° 8, 2006

Éric Vidot, ***La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*** Cahier n° 7, 2006...

Introduction

20 ans déjà. Du 20 au 22 juin dernier s'est tenu le Sommet Rio + 20, successeur du Sommet pour la Terre de 1992. Sur le site de la conférence à Rio Centro, on pouvait lire le slogan « The Futur We Want » sur la plupart des panneaux d'affichage. Cet événement a suscité espoirs et ambitions, tout comme son prédécesseur 20 ans plus tôt, mais également doutes et interrogations face à une transition qui peine à se généraliser.

Il est alors tentant d'essayer de tirer un bilan des actions et des avancées concrètes réalisées depuis 1992. Si la notion de « développement durable » (DD) a été récupérée par une multitude d'acteurs, aux ambitions parfois opposées, un flou conceptuel s'est installé autour de celle-ci. Les définitions ont évolué dans le temps, elles ont également été adaptées pour faire face aux enjeux contemporains, si bien qu'il est aujourd'hui aisé de se perdre dans ce flux d'informations éparses autour du DD. L'objectif de cette note n'est pas de revenir sur la définition du concept de développement durable mais bien plutôt sur son application, aussi nous nous concentrerons tant bien que mal sur l'« outil Agenda 21 local », issu de la conférence de 1992.

L'Agenda 21, sorte de « to do list » pour le 21^e siècle, devait permettre de répondre concrètement aux enjeux d'un développement humain de manière plus durable. Présenté comme une véritable stratégie pour appliquer le concept DD, il est composé de 40 chapitres et propose plus de 2500 recommandations, dont le chapitre 28¹, dirigé vers les collectivités locales en vue de réaliser des Agendas 21 locaux (A21L). Le niveau local permet en effet d'appréhender les spécificités économiques et sociales des territoires tout en assurant une proximité avec les habitants dans le processus de décision. L'Europe est le continent qui compte le plus d'A21L² et l'Union Européenne a favorisé leur émergence (un axe sur les villes durables) dès le lendemain du sommet de 1992, lors de la conférence d'Aalborg (Danemark) en 1994. Cette première conférence sur les villes européennes durables a donné naissance à la charte d'Aalborg, qui définit les villes durables européennes.

Après la déception engendrée par les résultats de la conférence Rio + 20, il est intéressant de se demander ce que sont devenus les A21L en Europe ? Ont-ils favorisé le développement de villes durables européennes ?

Pour se faire, nous étudierons dans un premier temps la dialectique entre le concept de départ (le DD), la stratégie (A21) et l'outil de terrain (A21L). Puis nous étudierons quelles sont les caractéristiques des Agendas 21 locaux européens, principalement leurs forces et faiblesses concernant la promotion de villes durables.

¹ <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action28.htm>, consulté le 20 avril 2012

² Sources ICLEI : <http://www.iclei.org/>

I. L'Agenda 21 local : outil au service d'une stratégie de développement durable

Lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en 2002, les collectivités locales ont lancé un appel pour passer de l'agenda (hérité du Sommet de 1992) à l'action. Le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) a répondu en élaborant et en renforçant une série de campagnes et de programmes « Action Locale 21 », en se concentrant plus particulièrement sur la gouvernance participative et des résultats chiffrables³. Malgré ces avancées, le terme d'Agenda 21 prête encore souvent à confusion et reste assez mal connu du grand public, d'où la nécessité de revenir sur ses origines et de tenter de le caractériser, à la fois historiquement, institutionnellement et culturellement.

A) D'un concept à une stratégie : A21

Contrairement à la déclaration de Rio, qui énonçait des principes généraux et relativement larges pour une nouvelle forme de développement⁴, l'Agenda 21 (ou Action 21) a été pensé comme un plan d'action concret, adopté par les chefs d'Etats lors du Sommet de la Terre de 1992. Ce plan décrit en 40 chapitres les domaines où le développement durable doit s'appliquer. C'est en quelque sorte le mode d'emploi du développement durable pour le 21^e siècle. Il formule des recommandations dans des domaines variés tel que la pauvreté, les modes de consommation, la santé, le climat, la protection de la diversité biologique, la désertification, la gestion de l'agriculture, etc. Les domaines de l'Action 21 doivent être promus à tous les niveaux et non pas uniquement par les acteurs politiques : « *Dans ce contexte, le système des Nations Unies a un rôle essentiel à jouer. D'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales devront également contribuer à cet effort. Il faudrait de même encourager la participation du public la plus large possible et la contribution active des organisations non gouvernementales et d'autres groupes* »⁵. Pour pérenniser cette stratégie, il était nécessaire de s'appuyer sur plusieurs outils. L'Agenda 21 local (A21L) a donc été introduit comme un moyen de promouvoir un développement plus durable sur le terrain.

B) Un outil concret : l'A21L

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 encourage les collectivités locales à promouvoir le développement durable à l'échelle locale. Cette approche se justifie car « *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 locale en matière d'environnement et qui apportent leur concours à*

³ L'ICLEI compte plus de 460 membres - des villes, des communes, des comtés et des associations aux quatre coins du monde - dont les rangs ne cessent de grossir. <http://www.iclei.org>

⁴ Le développement durable a été défini par le rapport Brundtland comme « *le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* ».

⁵ Ibid

*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. »*⁶. L'échelle locale est celle qui est la plus proche du citoyen et qui permet de mieux cerner les attentes et de légitimer l'action des pouvoirs publics. Les Agendas 21 locaux sont donc l'application de la stratégie de l'Agenda 21 au niveau local.

C) Le rôle clé de l'ICLEI dans la promotion des A21L

Selon l'International Council for Environmental Initiative (ICLEI), l'Agenda 21 local est « *un processus multisectoriel et participatif destiné à atteindre les buts de l'Agenda 21 au niveau local et au moyen de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan stratégique d'action sur le long terme, plan qui traite des enjeux locaux et prioritaires de développement durable* »⁷. L'agenda 21 local est à la fois un outil, un instrument de planification, une démarche, un processus comportant plusieurs étapes et un document de référence pour les collectivités locales⁸. La dissémination des Agendas 21 locaux dans le monde a été facilitée par la mise en place de structure de réseaux comme l'ICLEI. Le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI) a été fondé en 1990 sous le parrainage du Programme des Nations Unies pour l'environnement, de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux et du « Center for Innovative Diplomacy » pour agir en qualité d'agence écologique internationale des gouvernements locaux. L'ICLEI a rédigé la version préliminaire et coordonné l'approbation du chapitre 28 de l'Agenda 21, qui endosse le projet Agenda 21 Local⁹. L'ICLEI a également participé à la préparation du sommet de Rio+20, en soumettant des propositions pour le Draft zéro et en rappelant les défis de l'urbanisation et des enjeux pour les autorités locales en terme d'économie verte et de gouvernance du développement durable¹⁰.

⁶ Agenda 21, Chapitre 28, point 1 : <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action28.htm> , consulté le 17 Avril 2012

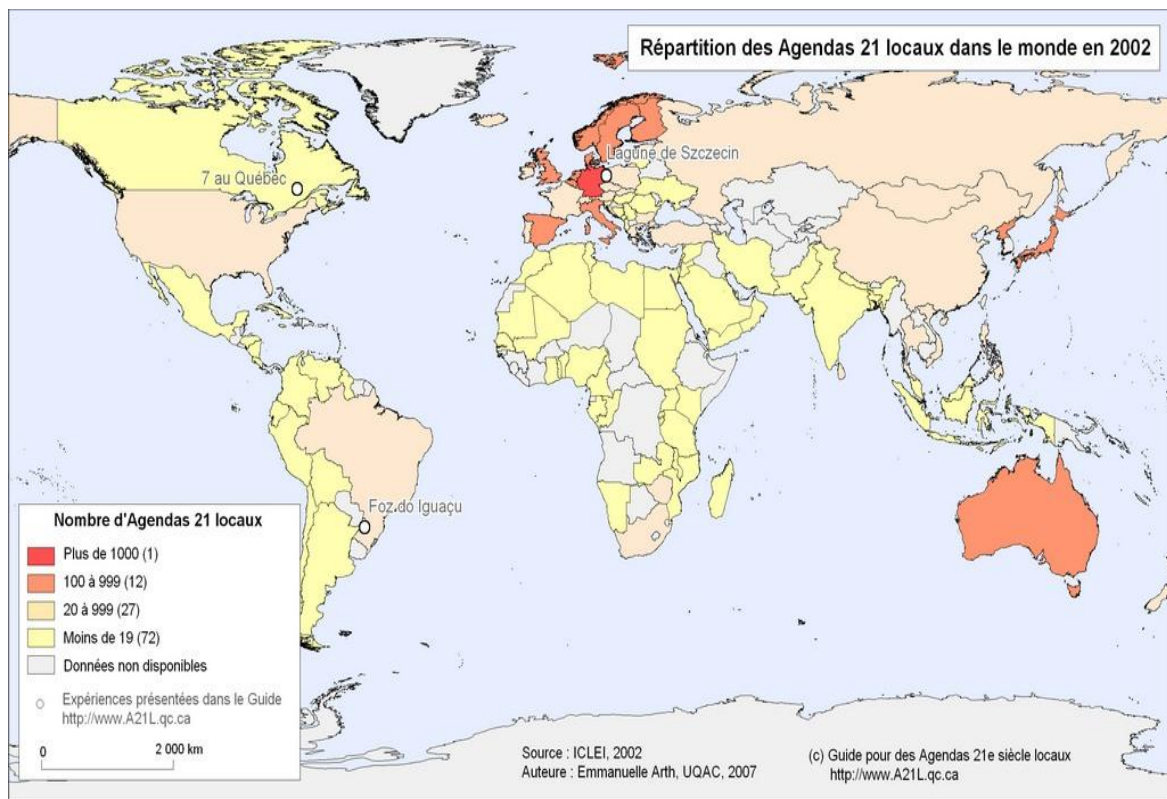
⁷ GAGNON, C. (2007). « Définitions de l'Agenda 21^e siècle local. Un outil intégré de planification du développement durable viable ». Dans GAGNON, C. (Éd) et E., ARTH (en collab. avec). *Guide québécois pour des Agendas 21^e siècle locaux : applications territoriales de développement durable viable*, [En ligne] http://www.a21l.qc.ca/9569_fr.html

⁸ Véronique POROT, Mettre en œuvre un Agenda 21 local dans sa commune. Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie, Institut Eco-conseil, Juillet 2005

⁹ <http://www.sommetjohannesburg.org/groupes/frame-iclei.html>

¹⁰ http://local2012.iclei.org/fileadmin/files/ICLEI_Submission_for_Rio_20_Zero_Draft_20111031_01.pdf

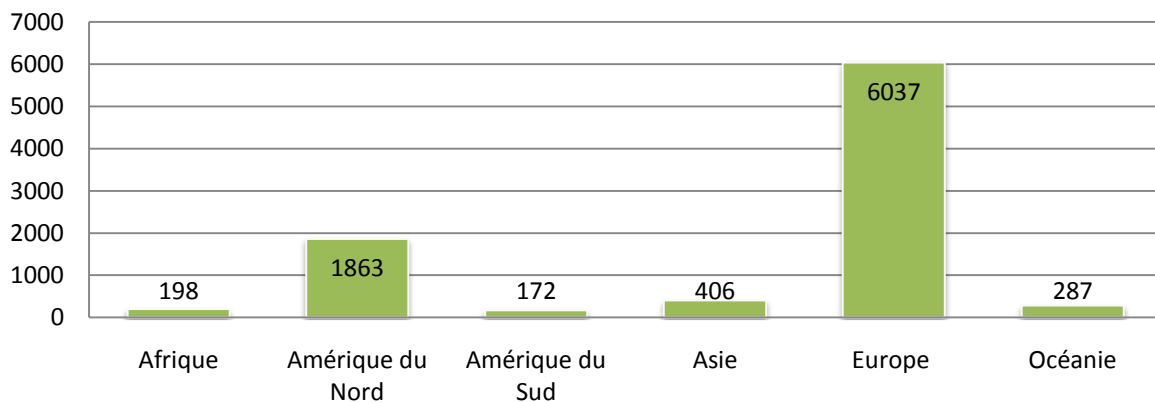
D) Répartition des A21L dans le monde



Source : ICLEI, 2002.

En 2002, l'ICLEI recensait 6 500 Agendas 21^e siècle locaux (A21L) dans le monde. La plupart, soit 80 %, se retrouvent en Europe, particulièrement en Europe du Nord ; 11 % en Asie et dans la région du Pacifique, l'Afrique, l'Amérique Latine et l'Amérique du Nord rassemblent chacune 2 % des initiatives mondiales (chiffres 2002)¹¹. Selon l'ICLEI (2002), 41 % des A21L mondiaux sont issus de campagnes nationales d'encouragement.

Tableau 1 : Répartition des Agendas 21 locaux dans le monde (sources ICLEI, 2011)



¹¹ http://a21l.qc.ca/9547_fr.html

Le tableau 1 nous montre que l'Europe reste encore à l'heure actuelle le territoire de développement privilégié des Agendas 21 locaux. Il semble utile de rappeler ici que l'Agenda 21 est un label et que de nombreuses villes, communes, régions et Etats se sont engagés sur la voie du développement durable sans pour autant utiliser l'outil Agenda 21.

II. Les Agendas 21 locaux en Europe

A) La stratégie européenne autour des A21L

Au niveau européen, c'est la conférence d'Aalborg (Danemark), initiée par l'ICLEI et soutenue par la Commission européenne, qui va réellement impulser les Agendas 21 locaux. Cette conférence européenne des « villes durables » a mené à la signature le 27 mai 1994 de la charte d'Aalborg, le manuel des villes durables en Europe. Au travers de cette charte, les villes européennes s'engagent à « *déployer tous (leurs) efforts pour parvenir au sein de nos collectivités à un consensus sur un programme local en réponse à l'Action 21* ». Le plan d'action de Lisbonne sera quant à lui signé lors de la deuxième convention des villes européennes durables en 1996. Ce plan d'action vient en appui de la charte d'Aalborg et a pour but de « *préparer les pouvoirs locaux au processus de l'Agenda 21 local* »¹².

La charte d'Aalborg a été réactualisée en 2004, dressant dix engagements de durabilité couvrant tous les axes du développement durable. Ce sont ainsi les collectivités locales européennes qui ont été le véritable moteur du développement durable dans l'UE¹³. Plus de 330 collectivités ont signé la charte d'Aalborg et l'Europe est, à l'heure actuelle, le continent qui compte le plus d'Agenda 21 locaux.

Cette prolifération d'A21L en Europe peut notamment s'expliquer par l'abondance de réseaux européens dédiés au développement urbain¹⁴. Parmi les plus connus, on peut citer la branche européenne de l'ICLEI, l'association mondiale des collectivités locales pour la soutenabilité, Energie-Cités, etc. Ce foisonnement de réseaux montre l'intérêt croissant des collectivités locales pour le développement durable. Ces réseaux sont d'autant plus importants que malgré des problématiques communes, les réponses et les démarches adoptées sont parfois différentes, ils permettent donc d'échanger les bonnes pratiques.

Les institutions européennes ont eu très tôt la volonté d'assurer la cohésion des territoires aussi bien urbains que ruraux par le biais des fonds structurels¹⁵. La transition vers des villes durables est soutenue dans le cadre de la politique de cohésion européenne (également appelé politique régionale). Celle-ci fournit des instruments et des financements pour aider les régions à mettre en place des politiques en faveur du développement durable. L'UE soutient cette démarche à travers sa politique régionale de développement urbain¹⁶. Pour la période 2007-2013, les villes ont pu bénéficier de divers instruments comme par exemple le

¹² http://euronet.uwe.ac.uk/www.sustainable-cities.org/lis_fr.html

¹³ Bouvier Thomas, *Construire des villes européennes durables*, Tome 1, Think Tank européen Pour La Solidarite, Les Cahiers de la Solidarité n°16, Mars 2009

¹⁴ Bouvier Thomas, op.cit.

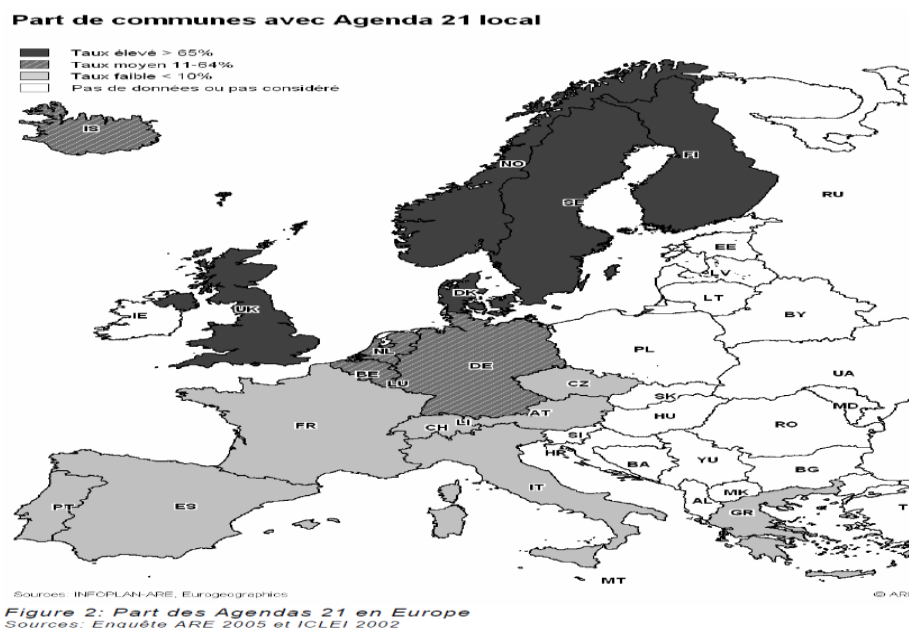
¹⁵ L'objectif des fonds structurels est de réduire les écarts de développement et promouvoir la cohésion économique et sociale au sein de l'UE. Il existe quatre fonds structurels : Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) et l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP).

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/index_fr.cfm

programme JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine), qui a pour objectif de « *promouvoir l'ingénierie financière en vue d'investissements durables, de la croissance économique et de l'emploi, dans les zones urbaines d'Europe* ». Toutes ces initiatives ont permis de sensibiliser les différents Etats membres autour des thématiques de développement durable.

B) Répartition des A21L en Europe

En Europe, 25 pays (dont 22 sont membres de l'Union Européenne) disposent d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD)¹⁷. Parmi ces derniers, 17 pays ont intégré la promotion des A21L ou y font référence. Selon une étude suisse sur la promotion nationale des Agendas 21 locaux en Europe (ARE, 2005), sur les 13 pays étudiés, seuls trois ne font pas explicitement référence à la promotion des A21L dans leur stratégie nationale de développement durable (DD) : à savoir les Pays-Bas, la Finlande et la Suisse¹⁸. Il est intéressant de noter que la plupart des pays analysés n'ont pas de mandat légal clairement défini en ce qui concerne l'A21L, sauf au Danemark et au Royaume-Uni qui exigent que leurs communes et/ou régions élaborent une stratégie A21L. La diffusion des A21L ne s'est donc pas faite de manière identique dans tous les pays européens, comme le montre une étude réalisée en 2001.¹⁹ Quatre grandes phases de dissémination des Agendas 21 en Europe se dessinent alors :



Source : Promotion nationale des A21L en Europe, Office fédérale du développement territorial (ARE, Suisse), novembre 2005

¹⁷ http://a21l.qc.ca/9547_fr.html

¹⁸ Ibid

¹⁹ Lafferty W. M. (ed.), 2001. *Sustainable communities in Europe*, Earthscan, London.

La carte précédente montre bien qu'au début des années 2000, les pays scandinaves et le Royaume-Uni ont les taux les plus élevés de communes possédant un Agenda 21. Il faut néanmoins manier ces chiffres avec prudence. En effet, il faut distinguer les communes qui ont pris l'engagement de faire un Agenda 21 Local (engagement de principe) et les communes ayant véritablement réalisé un A21L. Selon Cyria Emmelianof, « *les villes qui ont mené des programmes d'actions aboutis, qui ont su trouver les traductions opérationnelles et qui poursuivent cette démarche dans la durée ne sont pas nombreuses* »²⁰. Il est intéressant de relever ici le cas de la ville de Modène en Italie. Modène fut parmi les premières villes italiennes à adopter un Agenda 21. Une centaine d'actions ont été définies mais très peu ont été mises en place faute de moyens financiers et de volonté politique. De nombreuses initiatives sont donc restées lettre morte mais toujours selon Cyria Emmelianof, « *il existe tout de même des centaines d'initiatives originales* »²¹.

Depuis 2005, le nombre d'Agenda 21 Locaux en Europe s'est homogénéisé. Les pays qui avaient pris du retard comme l'Espagne ou l'Italie l'ont petit à petit comblé (Emmelianof 2005). Une tendance inverse a été observée dans les pays qui avaient opté pour la démarche A21L dès les années 1990. En effet, en Suède et en Grande-Bretagne on a assisté à une baisse du nombre d'initiatives. Certains pays comme la Suède ont d'ailleurs abandonné le label Agenda 21.

C) Typologies des A21L européens

L'hétérogénéité des A21L en Europe peut s'expliquer d'une part, par une définition non « bornée », mais aussi par le fait que l'A21L est un concept qui est traduit au niveau administratif local. Or, le degré de pouvoir et de compétence des autorités locales varient d'un pays à l'autre. Cette hétérogénéité du contexte et des démarches complexifient la construction d'une typologie dont l'objectif est de rendre plus lisible, aussi bien pour les citoyens que pour les décideurs politiques ce que sont et font les A21L. Il existe plusieurs typologies des A21L européens. Nous avons décidé d'en retenir deux qui nous ont semblé pertinentes afin de pouvoir les comparer et faire émerger les caractéristiques des A21 locaux.

La première typologie a été réalisée par Cyria Emelianoff, géographe à l'Université du Mans et spécialiste de la question, qui distingue trois grands profils d'A21L en Europe²², **en fonction des missions remplies par les Agendas 21 locaux.**

²⁰ Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 31 mai 2005, consulté le 16 août 2012. URL : <http://developpementdurable.revues.org/532>

²¹ Ibid

²² Nahapétian Nairi, « Le bilan des agendas 21 en Europe », Entretien avec Cyria Emelianoff, *Alternatives économiques*, Mai 2007 :

http://www.alternatives-economiques.fr/le-bilan-des-agendas-21-en-europe_fr_art_307_27798.html

1. L'Agenda 21 comme outil pédagogique

L'A21L comme outil pédagogique a pour objectif de **sensibiliser les collectivités locales, les entreprises, les citoyens à la problématique de développement durable et « sert à revivifier le débat démocratique et à faire évoluer les représentations collectives »**. Ces A21L permettent d'avoir une vision d'ensemble mais dans la pratique, ils ne sont pas toujours suivis d'effets. De la réflexion à l'action, il y a un grand pas que certaines des collectivités n'osent pas toujours franchir.

L'Agenda 21 de la ville de Barcelone (Espagne)

Dès 1995, Barcelone a signé la Charte d'Aalborg, puis en 1998, le Conseil pour l'environnement et le développement durable a été établi. Les propositions et la gestion de l'Agenda 21 local à Barcelone viennent de ce Conseil, et non pas de la municipalité. Ce Conseil se veut représentatif de l'ensemble des acteurs concernés par l'Agenda 21 : représentants des décideurs politiques (mairie, conseil régional, conseil de province), de l'entreprise, des associations, des citoyens, des organisations écologiques, du monde universitaire, et un groupe d'experts privés. Au cours du processus, de nombreux outils de participation ont été mis en place (Site internet, des dialogues thématiques entre experts etc.). La participation a été très importante ce qui a permis de légitimer l'Agenda 21 et d'informer une grande partie de la population.

Source : http://www.bcn.es/agenda21/A21_AGENDA_CAST.htm

2. La pédagogie de l'action

Cette seconde démarche a été adoptée par beaucoup de villes allemandes. Ces A21L se caractérisent par **une grande participation des citoyens au processus d'élaboration, et par la mise en place de projets concrets** : « *ces agendas sont très participatifs, leur fonctionnement reposant sur des groupes de travail thématiques réunissant des habitants et des partenaires socio-économiques* »²³. La pédagogie de l'action, c'est convaincre par l'exemple : « *La démarche se veut pragmatique, s'appuyant sur des actions démonstratives puis organisant leur transfert, d'où la mise en place des centres régionaux facilitant les échanges d'expériences. De nombreux projets ont une vocation entièrement éducative, par le vecteur des médias, de l'expression artistique, de lieux de rencontre dédiés, ou encore, de centres d'éducation à l'environnement pour les scolaires* ». Ce type d'A21L a plus tendance à se développer en Allemagne et dans le Nord de l'Europe.

²³ Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 31 mai 2005, consulté le 16 avril 2012. URL: <http://developpementdurable.revues.org/532>

L'Agenda 21 du district de Kleve (Allemagne)

Le service Pendlernetz de l'Etat fédéral de Westphalie Rhin Nord est un site de covoiturage disponible chez les 165 municipalités qui composent cette région de l'ouest de l'Allemagne. Le projet a été mis en place dans le cadre de la démarche Agenda 21 du district de Kleve, pour rechercher des solutions aux problèmes de trafic et à l'augmentation des coûts de déplacement. L'initiative a d'abord été portée par des municipalités du district de Kleve, puis d'autres communes de Westphalie Rhin Nord ont rejoint le projet. En 2002, un groupe de travail associant les différentes municipalités a été constitué et piloté par le centre public régional en charge du développement technologique. Chaque municipalité participe financièrement au prorata de son nombre d'habitants. Ce service s'adresse aux 2.2 millions de personnes effectuant des trajets domicile-travail. Entre 8 000 et 9 000 trajets sont proposés chaque jour sur le site.

Source : <http://www.pendlernetz.de/>

3. Une stratégie globale de développement durable

Ce type d'Agenda est plus rare et vise la mise en place d'une stratégie **globale de développement durable sur un territoire donné**. Cette démarche amène également à une professionnalisation de la gestion des A21L comme par exemple en Suède. La principale limite de cette démarche est qu'elle tend à restreindre le nombre de priorités (souvent vers des préoccupations environnementalistes et particulièrement vers le changement climatique) et à freiner la participation des citoyens qui est pourtant l'élément essentiel des A21L.

L'Agenda 21 de la ville de Lund (Suède) : la stratégie LundaEko

La ville de Lund a adopté en 2006 un agenda 21 local basé sur la stratégie LundaEko. Cette initiative vise des objectifs plus réalistes et des actions à court terme. LundaEko définit pour la période 2006-2012 sept stratégies couvrant toutes les problématiques du développement durable : changement climatique, biodiversité, transports, santé, éducation etc. L'initiative de la ville de Lund est pilotée par le conseil municipal mais s'inscrit plus largement dans le cadre d'une politique régionale et d'une stratégie nationale.

Source : 6^{ème} Conférence des villes durables, Dunkerque, 2010.

Une autre typologie a été proposée dans un rapport intitulé « *Les agendas 21 locaux : bilan et perspectives en Europe et en France* »²⁴. Les auteurs de ce rapport proposent de classer les A21L en fonction de deux critères : les « acteurs visés » et le « champ d'application » (voir le schéma page 14). Trois formes d'Agenda 21 locaux apparaissent dans cette typologie :

²⁴ « Les agendas 21 locaux Bilan et perspectives en Europe et en France », Millénaire, le centre de ressources prospectives du grand Lyon, Décembre 2009.

1 bis. L'Agenda 21 « institutionnel »

Ces Agendas sont **pilotés par les autorités locales**. La démarche est tournée vers la transformation de l'administration. Les Agendas 21 se traduisent par la mise en place de plans d'actions. Cette approche est plutôt technique et opérationnelle et dans sa vision la plus restreinte, se traduit par une simple démarche d'éco-responsabilité. Ce genre de démarche est plutôt efficace en termes de pilotage mais s'avère souvent trop technocratique. L'approche top-down n'implique pas assez les citoyens et la société civile. En Europe ce type d'A21L est plus développé en France, en Espagne et en Italie.

L'agenda 21 de la région Île-de-France (France) :

L'agenda 21 de la région Île-de-France a été mis en place par le Conseil régional qui est un acteur institutionnel. L'objectif est de transformer ce territoire en « écorégion ». L'Agenda 21 est structuré autour de trois grands objectifs : l'exemplarité de la région, l'intégration des objectifs de l'écorégion dans la politique régionale et une gouvernance renouvelée. Il s'appuie également sur les compétences de la région en termes de planification et d'aménagement du territoire. Une démarche de participation a été mise en œuvre incluant les élus, le personnel du Conseil général et la société civile. Le pilotage et la définition des priorités a eu lieu au niveau de l'institution.

Source : VAMPOUILLE, M. (2010). « L'Agenda 21 institutionnel de la région Île-de-France ». Dans GAGNON, C. (Éd). Guide québécois pour des Agendas 21e siècle locaux.

2 bis. L'Agenda 21 « éco-citoyen »

Ce type d'Agenda met l'accent sur la **participation des citoyens**. Les objectifs sont la sensibilisation, l'éducation, l'information et la communication autour du développement durable. L'Agenda 21 ne prend pas forcément la forme d'un plan d'action mais peut se présenter sous la forme d'un ensemble de dispositions (de micro-initiatives) dont le but est de sensibiliser la population. La vocation est avant tout pédagogique. On peut faire le parallèle ici avec la catégorie « pédagogie de l'action » précédente. Cette forme d'A21L favorise la responsabilisation et la mobilisation des acteurs. Les collectivités locales sont en revanche moins engagées.

D'après le rapport cité précédemment, ce genre de démarches semble plus présent en Suède et en Allemagne.

L'Agenda 21 de la ville de Munich (Allemagne) : une logique « bottom-up »

L'Agenda 21 est né d'un regroupement de citoyen et d'associations très engagé dans le développement durable. Après la signature de la Charte d'Aalborg par la ville de Munich, des citoyens et des associations ont lancé une série d'initiatives et d'appels à propositions. Ensuite, les objectifs tracés lors de cette phase de consultation ont été soumis au conseil municipal qui décida alors à l'unanimité de la mise en place d'un Agenda 21 local. Une phase de consultation a démarré, relayée par le « grand conseil » financé par la ville mais composé de citoyens bénévoles et d'acteurs de la société civile. Quatre « usines d'idées » ont été établies - styles de vie durables dans la ville ; travail et économie dans la ville ; habitat et mobilité ; et Munich partie intégrante d'un seul monde – dans lesquelles 250 citoyens se sont engagés. Il y a eu de nombreuses réalisations dans le cadre de l'A21L de Munich.

Source : <http://www.encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/l-agenda-21-de-munich.html>

3 bis. L'Agenda 21 de « projets partagés »

L'objectif est d'accompagner des démarches autour de projets très concrets. Comme les Agendas 21 « éco-citoyens », l'accent est mis sur la participation de la société civile et des citoyens. Mais ici ce n'est plus la pédagogie qui est mise en avant, mais bel et bien l'action. L'avantage de ces A21L réside dans **la visibilité des projets, l'aspect collaboratif et la pédagogie de l'exemple**. L'une des limites de ce type d'A21L est la faible implication de la collectivité locale qui peut résulter de la multitude d'acteurs engagés.

Ce genre d'Agenda 21 a été initié en Grande-Bretagne mais aussi en Norvège et en France avec le projet de Lille-métropole MIEL21 (Mutualisation des Initiatives Eco-citoyennes locales). La ville de Paris a également lancé une labellisation Agenda 21 de grands projets.

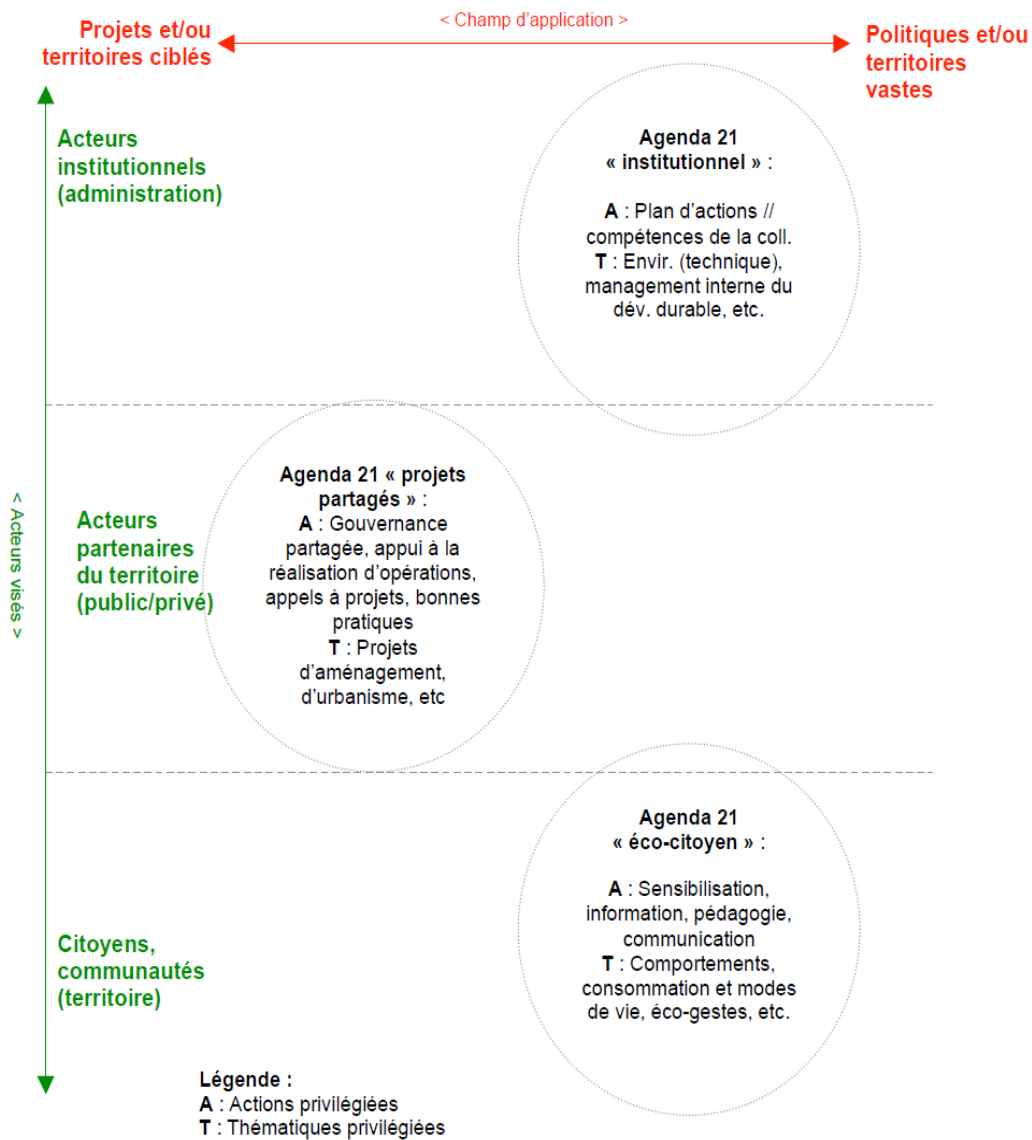
L'Agenda 21 de la communauté urbaine de Dunkerque (France) : un éco-quartier

La communauté urbaine de Dunkerque a entrepris de réhabiliter des friches industrielles. Ce projet dénommé « Grand Large » est une démarche innovante car l'ambition est de créer un quartier 21, c'est-à-dire répondant aux normes du développement durable. L'objectif est d'allier performance environnementale, performance énergétique et mixité sociale.

Source : 6^{ème} Conférence des villes durables, Dunkerque, 2010.

Les deux typologies présentées ont l'avantage de faire ressortir les traits marquants des Agendas 21 européens. Mais dans la réalité, les agendas 21 sont **multi-facettes** et se composent d'un mélange de démarches et de types d'Agenda 21 **adaptés à la réalité des territoires**. Cette complexité et cette hétérogénéité peuvent entraîner un manque de visibilité pour les citoyens et la société civile, qui peinent encore majoritairement à cerner les impacts d'une telle démarche sur leur vie de tous les jours. Le schéma récapitulatif des différents types d'A21L donne la vision suivante²⁵ :

²⁵ Source : « Les agendas 21 locaux : bilan et perspectives en Europe et en France » Millénaire, le centre de ressources prospectives du grand Lyon, Décembre 2009.



Proposition de typologie des Agendas 21 locaux en Europe, selon leur champ d'application et les acteurs prioritairement concernés

En prolongeant ce schéma au vu des analyses précédentes, on peut établir une relation entre les typologies suivantes, de par leurs échelles et leurs missions :

- A21 « institutionnel » et « stratégie de développement durable » (**mode stratégie**),
- A21 « projets partagés » et « pédagogie de l'action » (**mode projet**),
- A21 « éco-citoyen » et « outil pédagogique » (**mode action**).

III. Etude de cas et dialogue avec les parties prenantes en Région bruxelloise

A) Les Agendas 21 locaux de la Région de Bruxelles-Capitale

Depuis 4 ans, la Région aide financièrement et méthodologiquement les communes et CPAS bruxellois à développer des projets et des actions de développement durable. Ce soutien s'est concrétisé au travers de l'appel à projets « Agenda Iris 21 ». Grâce aux quatre éditions de l'appel, 16 communes (sur 19) et 7 CPAS ont intégré la démarche²⁶. Celle-ci leur a permis de mettre en place des programmes d'actions et quantité de projets. Ce subside étant renouvelable pendant 4 ans, les premiers lauréats arrivent en bout de course. La Région tient néanmoins à prolonger le coup de pouce et lance, pour eux, une nouvelle possibilité de subside qui a pour objet la mise en œuvre d'actions à dimension environnementale faisant partie d'un plan d'action Agenda 21 local.

B) Présentation des protagonistes

Trois spécialistes et acteurs de terrains sur la question du développement durable et des Agendas 21 locaux en Belgique (Région Bruxelles-Capitale) ont été interrogés dans le cadre de ce travail.

- Nathalie Dombard **(ND)**, Coordinatrice de projets Agenda 21 Local au CPAS²⁷ de Bruxelles.
- Philippe Mertens **(PM)**, Conseiller développement durable à l'Association de la Ville et des Communes de la région Bruxelles-capitale. L'AVCB assure la coordination et le suivi des projets d'agendas 21 locaux en région Bruxelles-capitale.
- Diane Grossot **(DG)**, Animatrice de processus participatifs en Région de Bruxelles-Capitale et notamment chargée pour le compte de l'asbl PLS de l'accompagnement du processus participatif de deux CPAS engagés dans une démarche Agenda Iris 21.

C) Questionnaires et entretiens

Pour cette partie, un questionnaire préalable a été transmis à 3 acteurs bruxellois. L'idée était de faire un point sur les avancées, limites et perspectives autour de cet outil à l'échelle européenne, notamment au vu du Sommet Rio+20. Voici leurs réponses combinées :

Question n°1 : Comment définiriez-vous ce qu'est un Agenda 21 local (A21L) ? Quels sont ses objectifs ?

ND « *Un A21L est un plan d'actions de développement durable mises en œuvre par une collectivité au niveau local. L'objectif poursuivi par ce plan d'actions est de multiplier les*

²⁶ Source Association des Villes et Communes Bruxelloises (AVCB)

²⁷ Centre Public d'Action Sociale en Belgique

initiatives durables sur un territoire (c'est-à-dire qui ont un impact positif sur l'environnement, le social et l'économique) en encourageant tous les acteurs locaux à participer. Cet outil permet également de repenser le système de gouvernance de manière plus participative et transversale ».

PM « *Cet outil offre un cadre de référence structurant ».*

DG « *Au final, il s'agit de proposer de nouvelles orientations pour l'action publique, en promouvant un autre mode de gestion des administrations publiques, avec une démarche transversale et globale ».*

Question n°2 : Lors de la mise en place d'un Agenda 21 local, quels leviers ont permis de mettre en place une telle démarche (quels sont les outils mis à disposition des communes pour développer un Agenda 21 local) ? Quels ont été les obstacles majeurs à surmonter ?

PM « *Le subside régional (50.000€ sur 3 années) octroyé par la Ministre bruxelloise de l'environnement a été le premier et principal levier. Il a permis aux collectivités d'engager un coordinateur A21L. Un comité d'accompagnement (AVCB- FGF et IBGE) a été désigné pour encadrer les coordinateurs A21 bruxellois lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'actions qui s'étale en moyenne sur trois années ».*

ND « *L'approche transversale (horizontale) propre à la mise en œuvre d'un A21L n'est pas toujours compatible avec le fonctionnement très structuré et hiérarchisé (vertical) des administrations publiques. Il n'est pas toujours simple de faire accepter à la direction des recommandations ou propositions venant d'un niveau hiérarchique inférieur ou de l'extérieur. S'il est assez aisé de prendre des décisions de manière orale ou sur papier, à partir du moment où ces décisions impliquent un réel changement de structure, d'habitudes ou de comportements, il est parfois difficile de les respecter ».*

DG « *Les actions entreprises dans le cadre de l'A21 sont souvent soumises aux procédures de validation administratives usuelles. Des actions de petite envergure s'en trouvent freinées voire abandonnées. De plus, l'A21 est souvent placé sous la tutelle d'un service en particulier plutôt qu'à un niveau transversal. Egalement, la légitimité du coordinateur Agenda 21 au sein de l'institution est difficile à instituer. Souvent, il est recruté expressément pour mettre en place l'Agenda 21. Les profils « Gestion de l'environnement » sont privilégiés. Le coordinateur n'a pas l'expérience du fonctionnement des administrations publiques locales. Sa mission est absconse pour la plupart de ses collègues. Enfin, les changements politiques peuvent réorienter les Agenda 21 en cours. Les élections ou de nouvelles répartitions des compétences communales peuvent amener un changement de l'élu/des élus qui avalisait/aient l'Agenda 21 ».*

PM « *A mon sens ce n'est qu'un aspect d'un élément essentiel pour la réussite (et ce n'est certainement pas un obstacle mais bien une condition de réussite) des A21 à savoir la constitution d'un réseau A21 dont font partie notamment : le suivi et l'accompagnement de projets, les formations thématiques (notamment au travail en mode projet mais aussi la communication durable, la participation, etc.), les échanges d'expériences entre coordinateurs. Le label Agenda 21 reste un concept abscons avec lequel il est difficile de communiquer vers la population. Ce qui est pourtant essentiel pour la réussite et la crédibilité*

de ce type d'action publique. Je préférerais un vocable moins complexe, moins technocratique mais beaucoup plus facile « à vendre » et à faire comprendre par un large public ».

Question n°3 : La participation citoyenne est une composante clé dans la construction d'un A21L, dès lors, par quels moyens maximiser cette participation et intéresser le grand public à ces enjeux ?

ND « L'approche varie en fonction du public et de ses préoccupations mais, plus particulièrement avec un public précarisé (CPAS), il est important de parler des choses qui touchent les gens. Il est souvent plus efficace de partir d'un problème auquel ils font face (surendettement, malnutrition, surconsommation énergétique,...) pour y trouver des solutions durables. Le principe de co-construction est primordial pour mener à bien des projets qui répondent réellement aux préoccupations du public pour lequel ils ont été mis en place. Afin de toucher un public particulier, il est utile également de passer par les structures existantes, de faire appel aux ressources humaines qui ont une connaissance de leur public et avec lesquelles les personnes ont pu établir un rapport de confiance. Le temps de l'appropriation d'un projet est par ailleurs un élément important. Le processus participatif semble devoir passer par différentes étapes avant d'être totalement réussi : réalisation avec les personnes motivées, concrétisation, observation (parfois méfiance) du projet par les personnes concernées, augmentation du sentiment de curiosité, première approche, participation, reconnaissance des bienfaits d'un projet ».

PM « De plus, au minimum 10 % du budget alloué dans la cadre d'une démarche d'Agenda Iris 21 local doit être affecté à la participation (comme inscrit dans les conditions de l'appel à projet). La question de la participation peut être élaborée en partenariat avec des acteurs spécialistes du domaine ».

DG « Avant toute chose, le pouvoir politique doit s'interroger sur cette condition imposée par le subsidie régional : la participation citoyenne. En effet, l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) ne l'a pas définie. Son application reste du ressort de l'administration. Celle-ci devra déterminer en premier lieu quel but elle souhaite poursuivre ce faisant :

- La participation représente-t-elle une aide aux décisions qui seront prises par les élus ?
- Et/ou la participation sert-elle à initier les habitants à des comportements prônés par l'administration porteuse d'un Agenda 21 (ex : économie d'énergie) ?
- Et/ou la participation sert-elle à renforcer les capacités des usagers des CPAS ?
- Et/ou la participation est organisée car elle est bien vu des électeurs et qui plus est exigé par le pouvoir subsidiant ?

Si par grand public, on entend les habitants d'une commune et/ou les usagers d'un CPAS, je défends que le coordinateur doive chercher à connaître les différents groupes de personnes qui constituent la population de son territoire d'intervention. Il devra pour cela collaborer avec les différents services en contact avec la population, créer des occasions de rencontrer quelques-unes de ces personnes et exploiter toutes les autres sources d'information disponibles. Le coordinateur ne sera en mesure d'élaborer une stratégie pour stimuler l'intérêt pour le processus participatif de l'Agenda 21 qu'une fois qu'il aura identifié :

1. *le rapport de ces groupes d'habitants du territoire ou d'usagers à son administration, ont-ils, par exemple, déjà eu des expériences similaires avec mon administration ou avec des organisations partenaire de mon administration...*
2. *la participation ou non-participation de ces personnes à des groupes institués ou la fréquentation de lieux publics...*
3. *quelques besoins, préoccupations de ces personnes...*

C'est à cette condition que le coordinateur pourra rendre clair dans quelle mesure l'Agenda 21 peut contribuer à l'amélioration des conditions de vie des habitants ou usagers, apporter des réponses à leurs besoins. Bien sûr, pour mener à bien toute la démarche, le coordinateur, souvent surchargé, pourra être soutenu par une organisation expérimentée dans la conception et mise en place de processus participatifs ».

Question n°4 : En quoi l'outil A21L peut-il favoriser, selon vous, le développement de villes durables à l'échelle européenne (entendu comme une ville autosuffisante, verte, aménagée, solidaire, diversifiée, citoyenne, responsable, et avec une mobilité urbaine durable et des temps urbains maîtrisés) ?

ND « *Cet outil a pour principal avantage qu'il implique une large palette d'acteurs et qu'il permet à de multiples et diverses initiatives de se concrétiser, d'être reconnues et rendues visibles. Les projets portés par les Agenda 21 Locaux ont d'intéressant qu'ils sont souvent source d'inspiration pour les collectivités locales voisines. L'effet d'entraînement de cette dynamique est assez surprenant, chacun « veut la même chose que son voisin ». C'est une question d'image locale et/ou d'engagement politique. Contradictoirement, cet aspect politique peut être une limite au développement des villes dites durables, par exemple lorsque les projets sont soutenus sur une durée déterminée (législature) ou sont mis en place uniquement pour cette question d'image, sans remettre en question en profondeur le système, ce qui est indispensable pour aborder un réel changement ».*

PM « *Le label A21 offre un cadre de référence international ce qui apporte de la crédibilité ».*

Question n°5 : Dans quelles catégories de la typologie des A21L s'inscrivent les agendas que vous venez de présenter (outil pédagogique, stratégie de développement durable, etc) ?

PM « *Un agenda 21 local traite/se préoccupe principalement de deux voies :*

1. *La durabilité du territoire.*
2. *La durabilité de l'administration (gestion, organisation, fonctionnement, etc.).*

L'Agenda 21 de la ville de Bruxelles traite uniquement le second axe. Il n'est donc pas un agenda 21 local de territoire. C'est un premier pas concret et officiel vers le développement d'une administration locale plus durable. Il permet une certaine hybridation des politiques, le développement d'un travail en transversalité et en mode projet ».

DG « *Les 2 CPAS accompagnés ont bien pour ambition de mettre en place une stratégie de développement durable à l'échelle du CPAS. L'Agenda 21 n'est pas simplement un « outil*

pédagogique », ils ne se contentent pas de sensibiliser les usagers et travailleurs, ils les consultent et tiennent compte de leurs recommandations ».

ND *« L'Agenda 21 du CPAS et de la Ville de Bruxelles était au départ "institutionnel" mais au fil de son évolution, il a intégré de plus en plus de "projets partagés". L'aspect participatif est néanmoins encore trop faible pour que cet outil s'inscrive dans une réelle stratégie locale de développement durable. Le processus d'évaluation des nombreux projets de l'Agenda 21 mis en place à Bruxelles permet aux acteurs de rendre des comptes sur les engagements pris et de mettre le doigt sur ce qui est à améliorer. C'est justement dans ce processus d'amélioration continue que la ville de Bruxelles se positionne ».*

Conclusion : apports, limites et perspectives des A21L vingt ans après

Après avoir présenté plusieurs données autour des Agenda 21 Locaux en Europe, puis après avoir étudié des exemples d'application sur le terrain, nous allons tenter de synthétiser toutes les informations précédentes en trois points.

- Les A21L : une innovation en faveur du développement durable

Les A21L sont considérés par certains comme des **innovations sociales**²⁸ c'est-à-dire « *de nouvelles réponses à des besoins sociaux pressants, qui affectent le processus des interactions sociales et qui ont pour objectif d'améliorer le bien-être des personnes* »²⁹. Les A21L répondent notamment à la nécessité de mieux intégrer le concept de développement durable dans les villes. Ils affectent le processus d'interaction sociale à travers une dimension clé : **la participation**. Comme l'affirme le paragraphe 23.2 de l'Agenda 21 adopté à Rio de Janeiro en 1992, « *l'un des pré-requis fondamentaux pour la réussite du développement durable est une large participation publique dans le processus de décision* »³⁰. La participation des citoyens au processus d'élaboration des Agendas 21 locaux peut prendre diverses formes. Elle peut être initiée par les citoyens (logique « bottom-up ») ou par les élus locaux (logique « top-down »)³¹. Il s'agit d'une démarche de démocratie participative³². Les habitants des territoires et les élus sont donc parmi les acteurs principaux des A21L en Europe.

Un second point fort émerge : **la transversalité**. La démarche de travail en transversalité est une des grandes innovations apportées par les A21L. Elle permet en quelque sorte d'améliorer les habitudes de travail. Les projets deviennent plus « hybrides » et incluent une palette thématique bien plus large qu'à l'accoutumée. Ces changements de mentalités et de méthodes de travail, plus transversales et plus interactives rencontrent cependant de fortes résistances au changement.

- Développement durable et A21 : des concepts mouvants et trop élitistes ?

Si le concept de développement durable s'est diffusé dans l'opinion publique et dans l'action publique, il faut cependant noter que la démarche Agenda 21 s'essouffle dans les pays pionniers (Suède, Angleterre), où la réflexion s'articule de plus en plus autour de la question du changement climatique. Le caractère flexible et non borné des concepts de développement durable et d'Agenda 21 sont à la fois un atout et un inconvénient. **Un atout** car ils permettent à une multitude d'acteurs engagés sur des thématiques plus ou moins proches d'échanger et de partager leurs idées. **Un inconvénient** car face à cette multitude

²⁸ GAGNON, C. op.cit.

²⁹ Définition que propose le rapport du Bureau des Conseillers de Politique Européenne de Mai 2010 intitulé *Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union*, définition inspirée des travaux de Joseph Stiglitz

³⁰ « Chapter 23: strengthening the role of major groups », Agenda 21, Organisation des Nations-Unies, 1992.

³¹ Sur ce sujet, voir Hurard Marine, « La participation citoyenne au développement durable à l'échelle locale en europe », Think Tank européen Pour La Solidarité, Collection Working paper, Août 2011

³² La démocratie participative est à mi-chemin entre la démocratie représentative et la démocratie directe. En ce sens elle constitue une autre voie.

d'intervenants, il devient désormais complexe de s'y retrouver. A ce flou, il faut désormais ajouter le contexte de crise majeure qui occupe le devant de la scène en Europe. Il devient alors bien souvent difficile pour les populations de concilier enjeux vitaux courts-termistes (emploi, logement et nourriture) avec des discours et des concepts abstraits de vision à long terme. Ce constat est d'autant plus problématique que le véritable enjeu d'un développement plus soutenable se trouve au cœur de l'articulation entre ces différentes visions.

- Après Rio + 20 : vers des villes durables ?

Depuis le sommet de 1992, des nombreux concepts ont été mis en avant, dont celui de « **responsabilité** ». Tout le monde s'accorde à dire qu'il a permis d'aller de l'avant³³. Ironiquement, cette dernière semblait avoir disparue lors de la conférence Rio+20 de juin dernier, tant les carences en leadership étaient palpables. Comme tentative d'explication de cet échec, on pourrait souligner le contexte particulier dans lequel s'est déroulée la conférence. Nous sommes aujourd'hui englués dans une sorte de crise systémique, déclenchée par des situations économiques plus que tendues en Europe et au Etats-Unis, qui ravivent certains conflits entre les pays « émergents » et les pays développés. Les premiers ne voulant plus entendre parler de crise. Pour eux, l'économie verte telle que promue à Rio+20 est principalement un moyen de ralentir leur croissance. Dès lors comment favoriser le développement de ville durable sur la planète dans un tel climat délétère ?

Les problèmes ou **défis urbains** évoqués jusqu'à présent concernaient la ville dans son ensemble, à la fois les habitants, et les acteurs privés et publics de la ville. Mais ceux qui gouvernent les villes, les autorités municipales, doivent faire face à un ensemble de défis spécifiques, qui peut se résumer à une triple crise : une perte de poids politique, une remise en question de l'efficacité de l'action publique et un manque de moyens financiers. À ces trois crises s'ajoutent des difficultés dans la conversion au développement durable. Pour construire la ville durable, les autorités municipales doivent composer avec ces changements dans la gouvernance locale. En matière politique, comme le relève Lydie Laigle, « *on assiste à une reconfiguration des compétences et responsabilités de ceux en charge de faire la ville. Les acteurs publics [...] sont confrontés à la montée de la sphère privée [...], des citoyens et des associations* »³⁴. De fait, l'autorité publique devient un acteur parmi d'autres, ne pesant plus de la même manière sur la décision.

Deux difficultés retiennent principalement notre attention.

L'enjeu citoyen : de manière générale, le succès des projets de développement durable dépend de l'adhésion citoyenne à ceux-ci, dans la mesure où nombre d'entre eux appellent à un changement de comportement. Au demeurant, le développement durable procède d'une réappropriation de l'économie par le politique, qui invite à « ré-impliquer » le citoyen dans

³³ A la veille de Rio+20, retour sur vingt ans de développement durable », intervention de Alfredo Pena-Vega, sociologue, directeur scientifique de l'Institut International de Recherche, Politique de Civilisation (IIRPC)

³⁴ LAIGLE Lydie, Villes durables en Europe, enjeux et perspectives, intervention lors du colloque Villes durables en Europe : quelles politiques de développement durable pour quels enjeux de territoires ? , organisé par le CSTB et le PUCA, Grande Arche de La Défense, Paris, 27 avril 2007.

les affaires de la cité. La tâche est d'autant plus ardue que ces nouvelles formes de démocratie nécessitent une appropriation de leurs mécanismes par les citoyens pour fonctionner.

L'enjeu social : trop souvent encore, l'accent est mis sur les dimensions environnementale et économique du développement durable. La croissance n'est pas parvenue à aplanir les inégalités et les questions sociales préoccupent toujours fortement les Européens. Une société qui laisse à la traîne une partie de sa population n'est pas pérenne, entraînant à terme, des tensions sociales et un délitement de son corps social. En cette période d'interrogation sur le modèle de croissance qui a prévalu ces dernières décennies, le soutien des collectivités locales à une croissance solidaire et partageant mieux les richesses est essentiel, d'autant plus qu'elle peut être significative. Certains projets mis en valeur dans ce travail viennent l'illustrer, en favorisant par exemple le développement du secteur de l'économie sociale (et solidaire) sur les territoires.

Insister sur l'enjeu citoyen et l'enjeu social rappelle au fond la nécessité d'un **développement équilibré** pour que celui-ci soit qualifié de « durable », tandis que l'enjeu environnemental prédomine dans les esprits. C'est la difficulté première des collectivités locales et des différents acteurs que de trouver cet équilibre entre les considérations sociales, économiques, environnementales, politiques et citoyennes. Les villes européennes doivent donc contourner bien des pièges. Mais ces derniers sont contrebalancés par de sérieuses opportunités, **rendant le développement urbain durable plus que jamais intéressant à mettre en œuvre** (redistribution des ressources via des stratégies horizontales, gouvernance des enjeux via un management bidirectionnel et une gestion en réseaux, réconciliation entre économique et politique).

Pour aller plus loin...

Articles, rapports et ouvrages

- EMELIANOF, C. « *Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?* », Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement durable, mis en ligne le 31 mai 2005, consulté le 16 avril 2012.
- GAGNON, C. (en collab. avec) « *Guide québécois pour des Agendas 21e siècle locaux : applications territoriales de développement durable viable* », 2007.
- HURARD, M. « *La participation citoyenne au développement durable à l'échelle locale en Europe* », Think Tank européen Pour La Solidarité, Working paper, août 2011.
- LAIGLE, L. « *Villes durables en Europe, enjeux et perspectives* », intervention lors du colloque « Villes durables en Europe : quelles politiques de développement durable pour quels enjeux de territoires ? », organisé par le CSTB et le PUCA, Grande Arche de La Défense, Paris, avril 2007.
- « *Le bilan des agendas 21 en Europe* », Entretien avec Cyria Emelianoff, Alternatives économiques, mai 2007.
- « *Les agendas 21 locaux Bilan et perspectives en Europe et en France* » Millénaire, le centre de ressources prospectives du grand Lyon, Décembre 2009.
- « *Promotion nationale des A21L en Europe* », Office fédérale du développement territorial (ARE, Suisse), novembre 2005.
- LAFFERTY, W. M. « *Sustainable communities in Europe* », Earthscan, 2001.
- BOUVIER, T. « *Construire des villes européennes durables* », Tome 1 et 2, Les Cahiers de la Solidarité n°16 et 17, 2009.

Liens internet

- <http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1060>
- <http://www.iclei.org/>
- http://euronet.uwe.ac.uk/www.sustainable-cities.org/lis_fr.html
- http://www.alternatives-economiques.fr/le-bilan-des-agendas-21-en-europe_fr_art_307_27798.html
- <http://www.comune.modena.it/a21/agenda-21-modena/forum-agenda-21/forum-agenda-21>
- <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action28.htm>,
- <http://www.encyclopedie-dd.org/encyclopedie/economie/4-3-territoires-et-amenagement/l-agenda-21-de-munich.html>
- http://www.bcn.es/agenda21/A21_AGENDA_CAST.htm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/index_fr.cfm
- http://local2012.iclei.org/fileadmin/files/ICLEI_Submission_for_Rio_20_Zero_Draft_2_0111031_01.pdf