

CENTRE D'ETUDES SUPERIEURES EN AMENAGEMENT

ECOLE POLYTECHNIQUE UNIVERSITAIRE

UNIVERSITE DE TOURS

LECOINTRE EMILIE

MAGISTERE 3^{ME} ANNEE

ANNEE UNIVERSITAIRE 2003-2004

MEMOIRE DE RECHERCHE, MAGISTERE "AMENAGEMENT"

L'AGENDA 21 LOCAL :

OUTIL PRIVILEGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

POUR L'EXERCICE DE LA GOUVERNANCE ?

ESSAI D'EVALUATION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

DANS LES AGENDAS 21 DEPARTEMENTAUX FRANÇAIS

TRAVAIL ENCADRE PAR CORINNE LARRUE, PROFESSEUR AU CESA



INTRODUCTION GENERALE	6
PARTIE 1	8
DEVELOPPEMENT DURABLE :	8
APPROCHE GENERALE, EUROPEENNE ET FRANÇAISE	8
I. Historique	8
A. La naissance du concept de développement durable	8
1) La théorie de Malthus et la peur de la famine	8
2) Le club de Rome et la préconisation de la croissance zéro	8
3) La conférence de Stockholm et l'écodéveloppement	9
4) Le rapport Brundtland : notre avenir à tous	10
B. Rio, un engagement de la planète pour le développement durable	11
1) L'adoption de textes et de conventions "cadres"	11
2) Les accords multilatéraux sur l'environnement	11
C. Les conférences inspirées par celle de Rio	13
II. Le développement durable, un nouveau contrat planétaire	15
A. la déclaration de rio : Les finalités du développement durable	15
B. Les principes de mise en œuvre du développement durable	15
C. Définition du concept de développement durable	16
1) La "durabilité"	16
2) Le concept de "développement"	17
3) Le "développement durable"	17
a. Les 3 notions construisant le concept du développement durable	18
b. Un quatrième principe doit guider le développement durable, la solidarité	19
c. La gouvernance, une notion inhérente au développement durable	19
D. l'Agenda 21: Le chapitre 28 de la déclaration de la terre	22
III. L'intégration du développement durable dans la politique de l'Union européenne	23
A. Le cinquième programme d'action 1993-2000 : des progrès	23
B. La stratégie européenne de développement durable	24
C. Le sixième programme d'action : recentrer l'action sur les priorités	25
IV. La déclinaison française du développement durable	26
A. Le Plan National pour l'Environnement (PNE) en 1990	26
B. Les institutions	26
C. La première stratégie nationale de développement durable (1996)	27
D. La mise en oeuvre de législations concourant au développement durable	27
E. La seconde stratégie nationale de développement durable (2003)	28
1) Développer une participation citoyenne.	29
2) Faire participer les collectivités locales aux actions de développement durable	29
3) Instaurer un lien fort entre croissance économique et respect de l'environnement	29
4) Développer la prévention et la précaution;	29
5) Donner un rôle d'exemple à l'Etat français	29
6) L'action internationale	30

PARTIE 2	31
LES AGENDAS 21 LOCAUX :	31
OUTILS PRIVILEGES DE L'EXPRESSION	31
DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE	31
I. L'Agenda 21 local, l'ancrage territorial du développement durable	31
II. Les agenda 21 locaux en France	32
A. Les agendas 21 de première génération	32
1) Les chartes pour l'environnement	32
2) Les villes durables européennes	32
B. Les agendas 21 locaux de deuxième génération	32
1) Le nouveau contexte législatif	32
2) Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21	33
C. Les agendas 21 et les collectivités territoriales	34
III. Les acquis méthodologiques	38
A. Le lancement du projet	38
1) L'initiative de la démarche d'élaboration d'un agenda 21 local	38
2) Les élus, porteurs du projet d'agenda 21 local	38
3) Le chargé de développement durable et la cellule d'animation technique	38
4) La mise en place du comité de pilotage	39
B. La mise en place de la mobilisation des citoyens	39
1) La sensibilisation de la population au projet de la collectivité	39
2) La constitution du "forum 21"	39
C. L'élaboration du diagnostic	40
D. Identifier collectivement les problèmes pour formuler les objectifs de la collectivité	41
1) Organiser la concertation de l'ensemble des citoyens	41
2) Déterminer l'état actuel du territoire et les problèmes existants	42
3) Formuler les objectifs et déterminer les moyens	42
4) Elaborer un programme d'action, ou Agenda 21	43
E. L'adoption du projet et sa publication	43
1) La validation de l'Agenda 21 local par la population	43
2) La validation de l'Agenda 21 local par les services et les élus	44
3) La publication de l'agenda 21 local	44
F. L'après Agenda 21 local : un programme d'actions à communiquer et à faire vivre	44
1) L'adaptation du programme	44
2) L'information continue autour de l'Agenda 21 local	45
IV. La gouvernance, pilier de l'Agenda 21 local	47
A. La notion de gouvernance locale	47
B. L'émergence du concept	48
C. Les implications de la gouvernance territoriale	50
D. L'importance de la participation du public	50
E. L'Agenda 21 local : l'outil privilégié d'exercice de la gouvernance territoriale	51

PARTIE III : 54

**LES AGENDAS 21 DEPARTEMENTAUX PERMETTENT-ILS L'EXPRESSION
D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE? 54**

I. Origine et finalité de la démarche	54
A. Contexte de l'évaluation	54
B. Comment la population est-elle associée à l'élaboration et au suivi du projet ?	55
II. Echelle territoriale d'analyse	56
III. Mise en œuvre de l'évaluation	57
IV. La grille de lecture de la gouvernance dans les Agendas 21 départementaux	58
A. L'intégration de la problématique de la participation à l'élaboration de l'Agenda 21 par le département	58
3) L'Echelle de valeurs	58
1. Question non abordée.	58
2. Déclaration d'intention	58
3. Action ponctuelle	58
4. Approche fractionnée	58
5. Approche globale	58
4) Les indicateurs	58
a. Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.	59
b. Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.	59
c. La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont de l'élaboration de l'Agenda 21.	59
d. L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.	59
e. Cette démocratie participative est mise en place par le Conseil général.	59
f. L'association des partenaires est également financée par le Conseil général.	59
g. La formulation du projet d'Agenda 21 départemental doit être compréhensible par tous.	59
h. L'information sur la démarche Agenda 21 du département est accessible à tout moment.	59
i. La participation des habitants et des partenaires doit faire l'objet de bilans.	59
j. La publication de l'Agenda 21 départemental est destinée à toutes les personnes concernées par sa mise en place.	59
B. la Définition du degré de participation lors des étapes-clé de l'agenda 21 départemental	61
1) L'Echelle de valeurs	61
1. Problématique non abordée	61
2. L'information	61
3. La consultation	61
4. La concertation	61
5. La co-construction	61
2) Les indicateurs	61
a. La population est associée à la mise en place du projet.	61
b. Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet.	62
c. Un lieu commun de débat et d'expression est institué.	62
d. La population est associée à l'élaboration du diagnostic.	62

e.	Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic.	62
f.	La population est associée à la formulation des objectifs.	62
g.	Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs.	62
h.	Les pouvoirs publics sont associés à la formulation des objectifs,	62
i.	Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.	62
j.	La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.	62
k.	Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.	63
l.	La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental au regard des objectifs fixés.	64
m.	Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental.	64
C.	La notation	66
D.	Les résultats des enquêtes	66
1)	Grille de lecture n°1 : évaluation de l'intégration de la problématique générale de la participation lors de l'élaboration d'un Agenda 21 départemental	66
2)	Grille de lecture n°2 : Définition du degré de participation des acteurs du territoire lors des étapes-clé de l'agenda 21 départemental	69
CONCLUSION GENERALE		71
BIBLIOGRAPHIE		73
EVALUATION : LES GRILLES DE LECTURE		75

INTRODUCTION GENERALE

Selon Maurice Strong, Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, La Conférence de Rio fut un "moment historique pour l'humanité". Avec l'engagement de 173 gouvernements pour assurer le développement durable de la planète, la conférence, plus connue ensuite sous le nom "Sommet de la Planète terre" s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992 et a constitué le plus grand rassemblement de dirigeants de notre planète.

Cette conférence a permis la consécration et la reconnaissance internationale du concept de *développement durable*, qui consiste à faire du développement avec un nouveau sens des responsabilités et avec des outils de démocratie moderne, tout en conciliant développement économique, équité sociale et environnement.

Historiquement, ce sont les problèmes liés à la protection des ressources naturelles de la Terre qui ont contribué à l'émergence du concept de *développement durable*, au moment même où l'idée d'une croissance illimitée due au progrès technologique commençait à être remise en cause, en lien avec une prise de conscience aiguë de la limitation des ressources fossiles, et de doutes sérieux qui se sont installés quant à l'avenir et la pérennité même des civilisations modernes.

L'impact des activités humaines sur les milieux naturels était jusqu'alors peu pris en compte ; c'est seulement à partir des années 70 que certaines sociétés ont commencé à se préoccuper des conséquences des activités économiques au niveau environnemental et social.

Pour que l'économie de nos sociétés ne soit plus à deux vitesses, pour que notre environnement ne subisse plus d'agressions irrémédiables, pour que les besoins de l'humanité soient satisfaits, le développement, pour être durable, ne doit plus construire lui-même ses propres obstacles. Il en va de la responsabilité de chacun mais aussi de celle des décideurs tant au niveau des collectivités territoriales que des entreprises.

La révolution du 21^{ème} siècle consiste donc à assurer un développement économique, social et culturel - objectif poursuivi avec plus ou moins de succès par les acteurs publics depuis quelques décennies - mais en adoptant un nouveau sens des responsabilités : vis à vis des autres formes de vie sur terre, vis à vis de nos voisins d'aujourd'hui et des générations futures.

Ces différents objectifs inhérents à la notion de développement durable et aux récentes préoccupations des sociétés modernes ne peut connaître de réussite que si chaque citoyen en devient le véritable acteur, car ils nécessitent des changements fondamentaux dans les modes de pensée et d'agir de chacun, afin d'influer sur l'avenir collectif. Le développement durable, avec ses fondements et ses principes éthiques, nous donne des raisons supplémentaires pour inscrire la concertation et les démarches de nouvelle gouvernance, comme un enrichissement et un renouvellement des pratiques démocratiques, susceptibles de mobiliser les citoyens de la cité.

Le Chapitre 28 de l'Agenda 21 adopté lors de la Conférence de Rio propose une réponse à ces questions : "il faudrait que toutes les collectivités instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un Programme d'action 21 à l'échelon de la collectivité", et fournit un outil : l'Agenda 21 local.

Pour permettre son acceptation par tous et la pérennité de la démarche, l'Agenda 21 local doit être le résultat d'une concertation avec les citoyens et les acteurs locaux (élus et services, associations, entreprises, écoles, groupes locaux). Non seulement la concertation est un facteur important de réussite pour l'agenda 21 mais elle en est la condition pour que la démarche soit validée, et pour susciter une participation active à sa mise en oeuvre.

Ce travail de recherche, réalisé dans le cadre de la troisième année du Magistère "Aménagement du territoire" du CESA de Tours est consacré à l'évaluation du degré de gouvernance territoriale effectivement constaté lors de l'élaboration d'agendas 21 locaux, et plus particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre d'Agendas 21 départementaux.

A travers une étude bibliographique, la première partie de ce mémoire s'attache à retracer l'historique du concept de développement durable à l'échelle mondiale, européenne et française et à décrire les facteurs qui ont favorisé son émergence et sa reconnaissance, puis à définir précisément cette notion.

Nous nous attacherons ensuite à présenter l'Agenda 21 local, outil d'exercice de la stratégie de développement durable sur un territoire, et à retenir la procédure la mieux adaptée pour la réussite d'un Agenda 21 local. Cette seconde partie souligne la notion de gouvernance comme pilier de l'Agenda 21 local, et pose la question de sa réelle mise en œuvre dans les démarches lancées en France.

Enfin, la dernière partie de ce mémoire consiste à définir d'une méthodologie d'évaluation du degré de gouvernance constaté lors de l'élaboration d'Agendas 21 à l'échelon d'un Conseil général, puis à l'appliquer sur un échantillon de démarches départementales, et d'observer les résultats obtenus au regard de la démocratie participative que devrait susciter ce type de procédure.

Une recherche bibliographique approfondie a été mise en œuvre pour bien situer cette démarche d'évaluation dans son cadre théorique et méthodologique: la lecture d'une bibliographie a été nécessaire dans un premier temps pour définir les concepts de développement durable et de gouvernance, notamment ; le recours à des guides méthodologiques élaborés par des experts de ce type de démarches s'est ensuite avéré utile afin de retenir une méthodologie idéale pour élaborer un Agenda 21 local.

Dans un second temps, des enquêtes ont été réalisées auprès des techniciens référents Agenda 21 dans les collectivités départementales étudiées.

PARTIE 1

DEVELOPPEMENT DURABLE : APPROCHE GENERALE, EUROPEENNE ET FRANÇAISE

I. Historique

La réflexion sur la relation entre activités humaines et écosystèmes n'est pas récente, puisqu'elle était déjà présente chez les philosophes de la nature grecs qui appelaient à un usage modéré des ressources naturelles ; néanmoins, ce n'est que dans la deuxième partie du XX^{ème} siècle qu'elle trouve un début de recherche systémique, avec la volonté des sociétés de se doter d'un nouveau projet pour remédier aux excès d'un mode de développement dont les limites sont devenues perceptibles. Cette réflexion se traduira finalement au travers du concept de développement durable, progressivement construit au cours des 30 dernières années.

A. LA NAISSANCE DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT DURABLE

1) La théorie de Malthus et la peur de la famine

On doit les premières considérations proches du concept de développement durable à Malthus, qui formule pour la 1^{ère} fois en 1798 l'idée d'envisager ensemble le développement et l'environnement dans son *Essai sur le principe de la population*¹.

Pour l'auteur, la population a spontanément tendance à croître selon une progression géométrique alors que la progression de la production agricole s'effectuerait selon une progression arithmétique, les dernières terres agricoles mises en culture étant celles dont la productivité est la plus faible. Les conséquences seront une paupérisation grandissante de la population et des phases de famine qui contraindront la croissance démographique à s'ajuster au rythme de la progression des ressources agricoles.

L'idée de "soutenabilité" apparaît alors de façon évidente, l'auteur s'inquiétant de la "soutenabilité" de l'environnement au regard du renouvellement des espèces. Cette notion revêt alors un sens plutôt négatif, puisqu'il s'agit de la capacité de l'environnement à supporter, voire à endurer, le renouvellement démographique et ses conséquences.

Cette théorie malthusienne a été totalement invalidée par les faits. En effet, l'auteur a focalisé son analyse sur un mécanisme de court terme et en a déduit des conclusions pour le long terme. Certes, à court terme et pour une technologie donnée, la décroissance de la productivité des terres agricoles est une évidence. Mais, à long terme et grâce à des progrès techniques tels que la mécanisation, les économies d'échelle ou la formation, la productivité des terres agricoles peut croître de manière importante et plus rapidement même que les besoins de la population.

2) Le club de Rome et la préconisation de la croissance zéro

La fin des années soixante est marquée par le constat d'atteintes visibles et localisées des activités économiques sur l'environnement : déchets, fumées d'usine, pollutions des cours d'eau, dénoncées en 1972 par le club de Rome. Cette association internationale de droit suisse à but non lucratif fondée en 1968 souhaite agir en tant que catalyseur de changement mondial ; indépendante et non officielle, elle

¹ 1845, MALTHUS Thomas Robert, *Essai sur le principe de la population*, Paris, Ed Guillaumin, n.p.

publie alors son premier rapport, *The limits to growth*, textuellement *Les limites à la croissance*, mais abusivement traduit en France par *Halte à la croissance*¹.

Les dangers d'une croissance économique et démographique exponentielle, qui entraînent l'épuisement des ressources en raison de la surexploitation des systèmes naturels, sont soulignés par l'ouvrage ; le développement économique et la protection de l'environnement sont présentés comme antinomiques par ce club et la "croissance zéro" comme la solution contre la dégradation des écosystèmes.

Le message malthusien délivré par cette publication déclenche de nombreuses réactions critiques à l'époque, prônant un arrêt volontaire de la croissance, alors que les besoins vitaux d'une partie de la société mondiale ne sont pas satisfaits, et que de larges poches de pauvreté subsistent, même dans les pays riches.

Néanmoins, ces travaux contribuèrent à lancer le débat sur les liens entre développement économique et protection de l'environnement et une réflexion en profondeur autour du sens et des modalités du développement.

3) La conférence de Stockholm et l'écodéveloppement

Maurice Strong, organisateur de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Stockholm (1972), réunit, à la veille de cette manifestation à Founex (Suisse), une équipe de chercheurs, afin d'examiner les liens entre environnement et développement en dehors de toutes controverses. Ses réflexions vont nourrir le rapport de Founex, la déclaration de Stockholm et la déclaration de Cocoyoc, issue d'une conférence des Nations unies organisée au Mexique en 1974. Ces recherches introduisent un modèle de développement économique compatible avec l'équité sociale et la prudence écologique, basé sur la satisfaction de l'offre plutôt que son augmentation incontrôlée, appelé "écodéveloppement".

Cette notion d'écodéveloppement est ensuite reprise en France par Ignacy Sachs, qui s'attache à réconcilier deux approches apparemment antagonistes, celle du développement humain et de l'environnement, et contribue à remettre en cause les modes de développement du Nord et du Sud, générateurs de pauvreté et de dégradations environnementales. Le concept d'écodéveloppement sera défini de la façon suivante : "un développement des populations par elles-mêmes, [en] utilisant au mieux les ressources naturelles et [en] s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans les détruire"².

En 1972, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement de Stockholm met en garde la communauté internationale sur l'épuisement des ressources naturelles et crée le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), en complément du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), mais s'ouvre également aux questions du développement, en écho aux travaux de Strong et de Sachs relatifs à la notion d'écodéveloppement.

Ce concept est condamné officiellement par Henry Kissinger (Chef du département d'État - États-Unis) lors de la conférence de Cocoyoc en 1974, et désormais écarté du vocabulaire international. Néanmoins, l'idée d'un développement qui ne soit pas uniquement guidé par des considérations économiques, mais également par des exigences sociales et écologiques reste au cœur des réflexions internationales.

Les années 80 sont marquées par la portée à la connaissance du public de l'existence de pollutions et de dérèglements globaux: trou dans la couche d'ozone, pluies acides, désertification, effet de serre,

¹ 1975, Club de Rome, *The limits to growth, the club of Rome's project on the predicament of mankind*, Washington, Potomac associates, 205 p.

² 1993, SACHS Ignacy, *L'écodéveloppement : stratégies de transition vers le XXI^{ème} siècle*, Paris, Syros, 120 p.

déforestation. Ces atteintes aux milieux naturels sont diffuses, leurs origines (liens de cause à effet) et leurs responsables ne sont pas clairement identifiables.

L'Union Internationale de la Conservation et de la Nature cite pour la première fois en 1980 le terme de développement durable, dans un ouvrage intitulé *Stratégie mondiale de la conservation* ; une étude qui traite de la "conservation des ressources vivantes en vue d'un développement durable"¹. Ce programme pour la conservation de la nature vise à :

- assurer la préservation des principales ressources naturelles indispensables à l'humanité,
- maintenir les systèmes et processus écologiques entretenant la vie,
- préserver la diversité biologique dont dépendent la plupart de ces systèmes et processus,
- veiller à l'utilisation durable des écosystèmes et des espèces dont sont tributaires aussi bien les communautés rurales que les grandes industries.

4) Le rapport Brundtland : notre avenir à tous

En 1987, Gro Harlem Brundtland, présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, alors Premier Ministre de la Norvège, soumet à l'Assemblée générale des Nations Unies un rapport intitulé "Our common future" (*notre avenir à tous*), communément désigné "rapport Brundtland".

Outre le recensement et l'analyse des problèmes écologiques majeurs qui affectent l'humanité, répertoriés dans différents domaines (population, sécurité alimentaire, disparition d'espèces et perte de ressources génétiques, énergie, pollution, industrie et établissements humains), et dont le caractère mondial est mis en évidence, ce texte introduit la notion de "sustainable development", successivement traduite par *développement soutenable* puis *développement durable* ou *développement viable*, ainsi défini :

"le développement durable répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures de répondre aux leurs"².

Il affirme en substance la nécessité d'un développement, notamment au Sud, compatible avec la préservation écologique de la planète et de ses ressources et prenant en compte les générations futures et les populations les plus pauvres, davantage pénalisées par les dégradations écologiques.

Cet ouvrage prend résolument le contre-pied des thèses du Club de Rome, car selon lui, il faut :

- provoquer une nouvelle ère de croissance économique, en s'appuyant sur les politiques protégeant et mettant en valeur la base même des ressources nécessaires;
- il faut gérer les ressources environnementales pour assurer un avenir au développement lui-même;
- il faut promouvoir un développement qui utilise à son profit les lois naturelles.

Certes, la désertification, la déforestation, les pluies acides ou l'effet de serre représentent des menaces pour l'équilibre planétaire et la survie de l'humanité, mais il ne s'agit pas des conséquences inévitables de la croissance : nous devons et nous pouvons nous prémunir contre elles sans arrêter la croissance.

Avec la publication de ce rapport, le développement durable entre véritablement dans la sphère politique. Les Etats et les acteurs socio-économiques sont amenés à reconnaître une évolution des modes de développement mondial. Pour la première fois, les notions d'environnement et de solidarité

¹ 1980 - Union mondiale pour la nature, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, *Stratégie mondiale de la conservation*, Suède, Ed Gland, 55 p.

² 1998 - Nations Unies, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Le Rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland), Montréal / Québec, Les Editions du Fleuve.

envers les générations futures sont liées, instaurant ainsi les principes de responsabilité, de prévention, de précaution ; l'échelle du long terme est introduite dans le processus de prise de décisions.

B. RIO, UN ENGAGEMENT DE LA PLANETE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et de Développement (CNUED, ou Sommet de la planète Terre), qui se tient à Rio de Janeiro en 1992, consacre pleinement le terme de développement durable, et constitue un tournant décisif dans l'histoire de la planète : la conférence regroupe en effet pour la première fois un si grand nombre d'Etats (182 Etats sont présents, ainsi que des milliers d'associations) pour débattre de l'avenir de la planète. La CNUED constitue également une étape importante dans l'engagement des pays en faveur du développement durable, puisque la définition, les finalités et les principes de ce concept y seront formulés.

1) L'adoption de textes et de conventions "cadres"

La Conférence de Rio va permettre l'adoption de trois grands textes et deux conventions.

La **Déclaration sur l'environnement et le développement**, ou Déclaration de Rio, reprend une série de principes, 27 en tout, définissant les droits et les responsabilités des Etats en la matière. Cette Déclaration, juridiquement non contraignante, vise néanmoins concrètement à instaurer le développement durable, à éliminer les modes de production et de consommation non viables et à établir un véritable partenariat mondial. Ce texte affirme des finalités d'actions et des principes auxquels se réfèrent d'autres engagements internationaux et nombre de politiques nationales.

Le **programme d'action pour le XXI^{ème} siècle**, ou **Agenda 21** retrace l'ensemble des actions à entreprendre par la communauté internationale dans tous les domaines pendant le XXI^{ème} siècle. Ce plan d'action mondial à la fois global et détaillé (il comprend 2 500 actions) "aborde les problèmes urgents d'aujourd'hui et cherche aussi à préparer le monde aux tâches qui l'attendent au siècle prochain"¹ et vise à la fois une réorientation des pratiques et une rupture avec les modes de développement.

La **Déclaration sur la forêt** reconnaît le rôle vital des forêts pour la protection des écosystèmes, les ressources en eau, le climat, ainsi que pour la diversité biologique. Elle organise la mise en place des mesures de protection relatives à une gestion durable des forêts.

2) Les accords multilatéraux sur l'environnement

A Rio, un pas de plus fut franchi puisqu'il était question pour la première fois d'adopter des engagements contraignants sur le plan économique, les Accords multilatéraux sur l'environnement (AME), validés par l'ensemble des pays, au nord comme au sud.

Si la première génération d'Accords multilatéraux sur l'environnement (AME), apparus dès les années soixante, était essentiellement sectorielle et portait sur une question unique ou sur la préservation de telle ou telle ressource (Convention relative aux zones humides d'importance relative, Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage), la seconde génération d'AME, issue de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Stockholm, traduit la volonté de dépasser la finalité de conservation de l'environnement, pour prendre en compte l'interaction entre le développement des sociétés et l'environnement. Les AME deviennent sectoriels et globaux : Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Convention de Vienne

¹ 1993, Organisation des Nations Unies *Rapport de la Conférence sur l'environnement et le développement*, New-York, 238 p.

pour la protection de la couche d'ozone, Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination.

La CNUED marque une réelle consolidation des AME de la seconde génération avec l'adoption des conventions sur le changement climatique et sur la biodiversité, qui confirment ainsi l'engagement "commun mais différencié"¹ des états à affronter des enjeux environnementaux planétaires.

La convention-cadre sur le changement climatique vise à "stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique du système climatique"¹ ; les pays de l'OCDE² s'engagent notamment à stabiliser en 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990. Le protocole de Kyoto, en 1997, fixe des objectifs de réduction pour les pays industrialisés au delà de l'an 2000, mais son application va se heurter à des difficultés croissantes, notamment sur la mise en œuvre pratique des mécanismes de flexibilité³.

La convention sur la biodiversité biologique reconnaît pour la première fois que la conservation de la diversité biologique est "une préoccupation commune à l'humanité"¹ et qu'elle fait partie intégrante du processus de développement. 3 objectifs sont définis :

- la conservation de la diversité biologique,
- l'utilisation durable de ses éléments,
- le partage équitable des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques.

Des travaux spécifiques ont depuis permis l'adoption du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques qui impose l'information des Etats importateurs de la présence ou non d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

Dans les faits, dix ans plus tard, il faut reconnaître que ces conventions adoptées sur le changement climatique et la biodiversité n'ont pas été à la hauteur des enjeux. Ainsi, par exemple, le Protocole de Kyoto visant à réduire les gaz à effet de serre n'a toujours pas été ratifié par les Etats-Unis, pourtant considérés comme le pays le plus concerné. Néanmoins, son application va pouvoir être envisagée prochainement, en raison de la récente déclaration favorable de la Russie.

Cependant, malgré ces premiers échecs, les conventions signées à Rio ont été le point de départ de nombreuses actions dans la plupart des pays signataires. Les industriels ont investi rapidement dans les technologies propres, les organisations non gouvernementales se sont étoffées, les budgets gouvernementaux liés à l'environnement ont augmenté, le principe de précaution est devenu une priorité qui a notamment permis un moratoire européen sur les organismes génétiquement modifiés. Partout dans le monde, les citoyens s'expriment de plus en plus en faveur d'une nouvelle solidarité, du progrès social, du commerce équitable et du respect de l'environnement comme le prouvent les

¹ 1993, Organisation des Nations Unies *Rapport de la Conférence sur l'environnement et le développement*, New-York, 238 p.

² Créée en septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a succédé à l'OECE (Organisation Européenne de Coopération économique). De 20 membres en 1961, l'OCDE est passée aujourd'hui à 30 membres qui produisent à eux seuls les deux tiers des biens et services du monde.

La mission de l'OCDE est de promouvoir les politiques adaptées pour réaliser la plus forte expansion de l'économie, de l'emploi et du commerce mondial. Ses méthodes de travail, fondées sur la règle du consensus, la mise en commun des meilleures pratiques, et l'adoption d'analyses et de recommandations font d'elle une conférence intergouvernementale permanente au niveau des experts de chaque pays.

³ Les mécanismes de flexibilité : "permis d'émission négociables", "mise en oeuvre conjointe" et "mécanisme pour un développement propre", qui ont en commun l'utilisation et l'échange d'unités de réductions d'émission permettant à leur propriétaire d'émettre une certaine quantité de gaz, en l'occurrence à effet de serre, en échange d'une réduction équivalente ailleurs. Ces échanges ne peuvent s'effectuer qu'entre certains pays, on peut parler à leur propos de flexibilité géographique.

Le Protocole de Kyoto prévoit en outre le "système des bulles" par lequel plusieurs pays peuvent répartir les efforts de réduction entre elles ; la "flexibilité temporelle" qui permet aux pays de conserver une partie de leur allocation de permis d'émission pour le transférer vers une période ultérieure ; la "flexibilité de moyens" qui permet d'atteindre l'objectif de réduction en jouant sur les différentes familles de gaz.

sommets sociaux de Porto Allègre, Seattle ou Gênes organisés pour donner une autre approche que les réunions du G8¹.

Outre les grandes conférences qu'elles ont inspiré (sommet mondial pour le développement social à Copenhague, sommet mondial de l'alimentation à Rome, sommet des Villes à Istanbul...), beaucoup de ces recommandations ont donné naissance à des initiatives locales efficaces, car suivies de résultats concrets.

C. LES CONFERENCES INSPIREES PAR CELLE DE RIO

A partir de 1992, le développement durable devient un principe, une référence incontournable reprise dans toutes les conférences internationales conduites par l'Organisation des Nations Unies. Après la CNUED, diverses conférences internationales ont approfondi et développé l'Agenda 21 de Rio.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 (Vienne) insistera sur le droit des populations à un environnement sain et le droit au développement.

La Conférence Internationale sur la Population et le Développement (CIPD) qui se déroule au Caire en 1994 marque une innovation en affirmant que le développement doit se baser sur les besoins des individus, et non sur l'atteinte d'objectifs démographiques. Des objectifs sont fixés : l'accès universel à la planification familiale d'ici 2015, l'intégration des problèmes de développement dans les politiques visant un développement durable, le renforcement de l'autonomie des femmes, la prise en compte des facteurs socio-démographiques dans les politiques environnementales.

Le Sommet mondial pour le Développement Social de Copenhague en 1995, voit la *Déclaration sur le Développement Social* être adoptée par 128 chefs d'Etats et de gouvernement. Afin de faire face aux trois fléaux mondiaux grandissants que sont la pauvreté, le chômage et la désintégration sociale, les Etats s'engagent à lutter contre la pauvreté, à favoriser le plein-emploi et à instaurer une société où régneront la stabilité, la sécurité et la justice.

Ce sommet se référera à la notion de développement durable pour approfondir le volet social : "la notion de développement social renvoie à une approche intégrant l'économie et le social et à une volonté de valorisation des ressources économiques, sociales, culturelles d'une société, notamment celles des groupes les plus faibles"².

Avec la **Quatrième Conférence mondiale sur les femmes**, à Beijing en 1995, la communauté internationale s'engage au service de la promotion de la femme : l'interdépendance entre la promotion de la femme y est réaffirmée, ainsi que la nécessité d'aborder tous les problèmes de société sous un angle sexo-spécifique.

La Deuxième Conférence sur les établissements humains (Habitat II, ou Sommet des Villes), qui se tient à Istanbul en 1996, constitue un tournant dans les efforts internationaux en faveur de la durabilité sociale et environnementale : il y est en effet reconnu que des politiques, des stratégies et des actions

¹ Le G8 regroupe les dirigeants de l'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et de la Russie ; l'Union européenne y participe également.

La France a initié cette formation en 1975, en réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Allemagne, des Etats-Unis, du Japon, du Royaume-Uni et de l'Italie de façon informelle, pour discuter des affaires du monde, dominées à l'époque par la crise pétrolière. Ce "club" s'est ouvert au Canada en 1976 et à la Fédération de Russie en 1998, formant ainsi le G8, groupe des huit pays les plus riches de la planète. Les chefs d'Etats de ce groupe sont régulièrement interpellés par les ONG de solidarité internationale sur les grands enjeux qui méritent notamment une redistribution des richesses : aide publique au développement, financement d'infrastructures, dons auprès de fonds de solidarité...

² 1997, Organisation des Nations Unies, *Sommet mondial pour le développement social*, New-York, 84 p.

plus intégrées et participatives sont nécessaires pour rendre les villes et les communautés mondiales plus sûres, plus saines et plus justes.

Par la *Déclaration d'Istanbul*, le droit au logement est reconnu comme partie intégrante des droits de l'homme, ainsi que la nécessité d'un accès pour tous aux systèmes nécessaires à une vie saine : eau potable, assainissement, évacuation des déchets, éducation, transports et autres infrastructures urbaines).

Les Etats s'engagent à atteindre deux objectifs : un logement convenable pour tous, et le développement d'établissements humains viables concernant l'environnement, les droits de l'homme, le développement social, les femmes dans le contexte de l'urbanisation.

Habitat II constitue un précédent historique par l'intégration, à ses délibérations, des représentants des autorités locales, des organisations non gouvernementales, du secteur privé, des universités.

Le **Sommet Mondial de l'alimentation**, à Rome en 1996, réaffirme le droit de chaque être humain à une nourriture adéquate et à être à l'abri de la faim. Les Etats s'y engagent à éradiquer la faim dans le monde, et à réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation chronique à l'horizon 2015, notamment grâce à l'accroissement durable de la production alimentaire, à une meilleure gestion du commerce pour la sécurité alimentaire, et à l'investissement dans les capacités de production durable.

Le **Sommet Planète terre + 5**, en 1997 à New-York, réunit plus de cinquante chefs d'État ainsi que de nombreux ministres et hauts fonctionnaires. Bien que conscients du rang de priorité encourageant accordé au développement durable dans les programmes des gouvernements nationaux, les participants ont noté que très peu de progrès substantiels avaient été faits vers la réalisation des objectifs fixés à Rio.

Le **Sommet du Millénaire** (New-York, 2000) fait le point sur l'avancement des travaux engagés à Copenhague et adopte la *Déclaration du Millénaire des Nations Unies*, qui intègre huit objectifs de développement du millénaire (OMD) et vise à créer, tant au niveau national que mondial, un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté.

2001 est marqué par deux conférences mondiales en lien avec la dimension sociale du développement durable : la **Troisième conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés** à Bruxelles et la **Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance** à Durban.

La **Conférence sur le financement du développement** (Monterrey, 2002) permet d'aboutir à un consensus sur la question du financement du développement à l'échelon intergouvernemental.

Le **Sommet du Développement Durable** qui s'est tenu du 26 Août au 4 Septembre 2002 à Johannesburg, 10 ans après la Conférence des Nations Unies pour le Développement et l'Environnement de Rio en 1992, a été l'occasion pour les Etats des Nations Unies de faire le point sur la mise en œuvre de l'Agenda 21 de Rio et des Conventions Internationales qui furent adoptées pour permettre à l'humanité de progresser dans le sens du développement durable.

Des progrès ont certes été réalisés, des freins sont également apparus : Johannesburg vise à relancer la dynamique de Rio à l'échelle internationale et conforter les efforts régionaux, nationaux et locaux, à tenter de susciter un nouvel engagement politique, qui puisse s'appuyer sur un mouvement démocratique en faveur de nouvelles formes de développement.

II. Le développement durable, un nouveau contrat planétaire

A. LA DECLARATION DE RIO : LES FINALITES DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement* constitue un texte qui affirme les finalités d'actions et les principes auxquels se réfèrent d'autres engagements internationaux et nombre de politiques nationales.

Deux des 27 principes de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement précisent la notion de développement durable : "Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature" (principe 1) ; "Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément" (principe 4).

Il s'agit notamment par la "lutte contre la pauvreté" (principe 5) dans le "respect des générations présentes et futures" (principe 3). Il est également question de "préserver les équilibres planétaires et les ressources environnementales pour un développement à long terme, [en] infléchissant les modes de développement [et en] éliminant les modes de production et de consommation non durables" (principe 8) au profit de ceux qui seraient durables dont la "diffusion doit être favorisée" (principe 9)¹.

B. LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable repose sur des principes qui trouvent leur fondement dans la Déclaration de Rio et dont la mise en œuvre conditionne la progression.

- Le principe de prévention à la source et de précaution

Dans le doute quant aux conséquences environnementales d'une action, il convient de prendre les mesures de prévention visant à empêcher la dégradation de l'environnement et la pollution.

- Le principe pollueur-payeur

Il touche à la responsabilité de celui qui dégrade l'environnement et qui doit réparer en conséquence. L'application de ce principe vise à anticiper un dommage et à fixer une règle d'imputation du coût des mesures en faveur de l'environnement.

- Le principe de participation

Il s'agit d'organiser une véritable participation des citoyens à la prise de décision : tous acteurs, tous concernés. Le développement durable, pour se traduire dans les faits, implique en effet une adhésion sociale qui exige elle-même en amont information, sensibilisation, formation et débat.

- Le principe de rationalité

Ce principe correspond à la prise en compte de toutes les conséquences sociales des décisions, au delà de la répartition équitable des avantages et des inconvénients.

- Le principe d'intégration dans un champ large d'intervention

L'intégration, dans le processus de développement, de la protection de l'environnement, ainsi que dans les processus de développement économique, social (collectif) et humain (individuel).

¹ 1998, Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (1992, Rio de Janeiro), *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Paris, Ed. Biotop, n.p.

- Le principe de solidarité

Ce principe concerne les générations futures dont il convient de prendre en considération la survie et donc la préservation des ressources naturelles et de l'environnement. Il s'agit de promouvoir une forme de développement respectant le taux de renouvellement de la ressource dans le cas d'une ressource renouvelable, ou prévoyant un échéancier dans le cas d'une ressource non renouvelable.

- Le principe de liberté des générations futures

Un principe qui tend à laisser aux générations à venir la marge de manœuvre nécessaire pour effectuer leurs propres choix en matière d'environnement.

- La combinaison des principes d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement, de simplicité de l'appareil de contrôle et de gestion

Les différents critères précédemment cités ne valent que s'ils sont combinés les uns avec les autres dans une logique systémique.

Afin de définir au mieux le concept de développement durable, il convient dans un premier temps d'en séparer les termes afin de les observer individuellement.

C. DEFINITION DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT DURABLE

1) La "durabilité"

Durable :

- De nature à durer longtemps, qui présente une certaine stabilité, une certaine résistance¹.
- Biens durables : qui ne sont pas détruits au premier usage, mais au bout d'un temps plus ou moins long¹.

Soutenable : Qui peut être enduré, supporté¹.

Le terme "sustainable development", apparu pour la première fois dans le rapport Brundtland; est successivement traduit par *développement soutenable* puis *développement durable* ou *développement viable*.

La Charte d'Aalborg, signée par un grand nombre de villes européennes qui se sont engagée en 1994 à œuvrer sur leur territoire en faveur du développement durable à l'occasion de la première conférence européenne des villes durable, définit ainsi la durabilité :

"Ses objectifs sont de préserver le capital naturel, promouvoir la justice social, diminuer les besoins de mobilité, éviter la contamination des écosystèmes. La méthode proposée est fondée sur un processus d'innovation et d'équilibre local fondé sur la négociation et la coopération entre tous les acteurs concernés avec accès à l'information, et l'utilisation de méthodes spécifiques. "

¹ Larousse, Dictionnaire encyclopédique, 1994

2) Le concept de "développement"

Développement :

- Fait de grandir, de croître, de se développer; développement intellectuel¹.
- Fait pour quelque chose de progresser, de s'accroître, de prendre de; développement industriel¹.
- Fait de se développer, de se multiplier, de proliférer ; développement de cellules cancéreuses¹.

Le concept de développement, de par sa définition même, implique un mécanisme de changement, que ce soit en termes de quantité ou de qualité. Souvent appliqué à l'économie, le "développement" correspond au processus par lequel une société se donne les moyens de mobiliser ses forces vives pour améliorer ses conditions de vie et son bien-être.

Le développement est le concept central qui organise l'ensemble des activités humaines. Il s'agit d'un concept pluridimensionnel, qui n'existe pas sans coordination des décisions économiques, financières, sociales et environnementales. Il appelle à une redéfinition des finalités d'abord, puis à une recherche d'autres modalités.

La pensée du développement économique et social a été marquée par le passage de la théorie de la croissance économique à celle du développement prenant en compte à la fois les changements sociaux et institutionnels requis au delà de l'accroissement de la production et du revenu, et un souci humaniste pour le développement de l'homme. Néanmoins, les réflexions liées au concept de développement restaient marquées par des clivages traditionnels sur certaines politiques considérées comme sectorielles telles que les politiques de formation, de santé ou encore les politiques sociales ou de développement des infrastructures, et le concept a peu à peu évolué dans le sens d'une préoccupation pour un développement "intégré".

3) Le "développement durable"

Au sens du rapport Brundtland, qui a contribué à populariser la notion, le "développement soutenable [ou durable] est un développement qui répond aux besoins de présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs."

Cette définition du concept correspond à la volonté des sociétés actuelles de fournir à tous les êtres humains et à leurs sociétés les moyens de vivre et de se développer sans épuiser les ressources de la Planète ni compromettre la capacité des générations à venir de répondre, à leur tour, à leurs besoins.

Le rapport Brundtland précise que "deux concepts sont inhérents à cette notion [de développement durable] :

- le concept de besoins, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, auxquels il convient d'accorder la plus grande priorité,
- l'idée que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose des limitations, vu la capacité de l'environnement de répondre aux besoins actuels et à venir".

Le développement durable, on le constate ici, dépasse largement l'approche strictement environnementale : l'homme est au cœur de ce projet global qui vise à atteindre l'équité sociale entre les nations et les générations. Le concept de développement durable est avant tout une question d'éthique et de partage au sein d'une même génération et entre les générations.

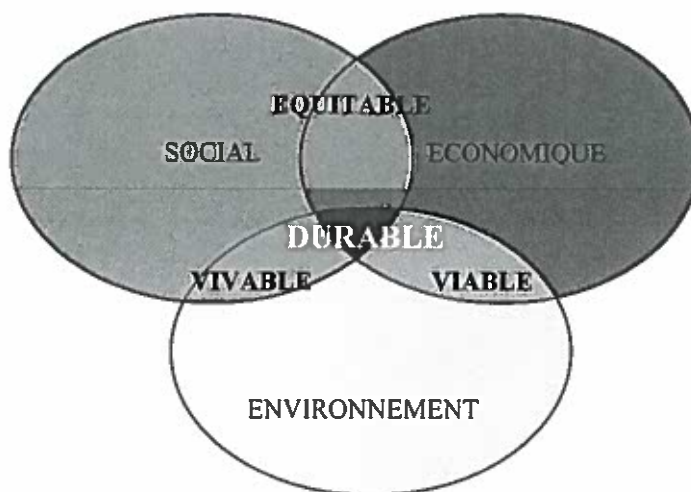
¹ Larousse, Dictionnaire encyclopédique, 1994.

L'objectif poursuivi par le développement durable correspond donc à la recherche et à la promotion d'un autre modèle de développement que celui adopté par les pays riches depuis la seconde guerre mondiale, qui a montré ses limites, notamment sur le plan social et environnemental.

Le développement durable se veut un processus de développement : une notion qualitative qui intègre l'idée de progression, par opposition au terme de "croissance", à la vision uniquement quantitative.

a. Les 3 notions construisant le concept du développement durable

Pour parvenir à la "durabilité", trois dimensions que sont le social, l'économie et l'environnement doivent être conciliées au sein d'une dimension temporelle dans le processus de décision des acteurs économiques et sociaux ; il s'agit alors d'établir un cercle vertueux entre elles. Le mode de développement recherché est tout à la fois équitable, viable et vivable ; on parle alors d'objectif "à triples dividendes", gagnant sur les trois plans.



Les trois sphères du développement durable : une vision plus systémique, intégratrice, dynamique.

Le développement durable s'inscrit dans l'équilibre entre ses trois notions-piliers.

L'équité sociale : il s'agit de construire une civilisation de l'être, basée sur un partage plus équitable et la satisfaction des besoins, matériels ou non, fondement du développement humain;

Le développement socialement durable est un développement qui maintient la cohésion de la société et sa capacité à inciter ses membres à travailler ensemble à des buts communs, tout en répondant aux besoins individuels concernant la santé, le bien-être, une alimentation et un logement adéquats, l'expression culturelle et la participation politique. Une bonne partie de ce que l'on entend par "développement socialement durable " concerne la " satisfaction des besoins actuels ", mais on ne doit pas pour autant ignorer que les facteurs sociaux contribuent à la durabilité de l'environnement et font donc aussi partie des questions à long terme. Une société dont la structure et la fonction n'incitent pas ses membres à respecter des objectifs à long terme et à travailler en commun avec ceux-ci a peu de chances de réaliser la durabilité de son environnement.

L'efficacité économique : il faut sortir d'une logique économique fondée sur les seuls critères de l'entreprise et du marché, et instaurer un système mondial plus juste éliminant les graves déséquilibres actuels, adapté aux différents contextes économique locaux ;

Lorsqu'on dit que le développement doit être économiquement durable, on entend généralement par là que les perspectives d'évolution ne sauraient dépasser les ressources. Mais cette notion d'adéquation entre perspectives et ressources est relative. Lorsque les modes de vie ou la vie elle-même se trouvent menacés, comme en temps de guerre par exemple, des investissements qui paraissaient irréalisables

mais qui sont nécessaires pour éviter des dangers deviennent tout à coup abordables. En temps normal, la non-durabilité économique est associée à l'idée de vivre au dessus de ses moyens, ce qui se traduit souvent par la transmission d'obligations aux générations suivantes.

L'équilibre environnemental : la contribution spécifique de la Commission Brundtland a été d'attirer l'attention sur les aspects écologiques de développement. Son objectif ne concernait pas uniquement les préoccupations actuelles quant à l'environnement, mais également, et plus fortement, les conséquences sur l'environnement des générations futures de certaines directions prises par le développement. Pour beaucoup, un développement durable signifie désormais un développement fondé sur la durabilité environnementale, ce qui, à son tour, signifie un développement qui ne produise aucun dommage durable sur la biosphère et sur les écosystèmes.

La pérennité des écosystèmes suppose un respect des grands cycles naturels sur lesquels repose la vie de la nature. Il s'agit alors chercher à préserver, améliorer et valoriser, sur le long-terme, l'environnement et les ressources naturelles.

b. Un quatrième principe doit guider le développement durable, la solidarité

La solidarité doit rester le maître mot pour gouverner toute recherche de solution ; ce sont en effet des solutions politiques bien plus que des solutions techniques qui doivent être envisagées afin de permettre à la société mondiale de mettre réellement en oeuvre cette notion de développement durable.

Cette notion de solidarité doit s'appliquer dans le temps : les politiques conçues et mises en œuvre aujourd'hui doivent préserver les capacités des générations futures à assurer leur propre développement. Basé sur le constat de l'épuisement des ressources naturelles et de l'aggravation des pollutions susceptibles de compromettre l'avenir, ce principe fait appel aux notions de responsabilité, de précaution et de long terme dans les prises de décision.

La solidarité peut également avoir un sens dans l'espace. "La pauvreté est la plus grande source de pollution" disait Indira Gandhi ; deux milliards de personnes vivent aujourd'hui en situation de grande pauvreté dans le monde. En l'espace de trente ans, la disparité des revenus entre les pays les plus pauvres et les plus riches a doublé ; et dans les pays riches, l'écart se creuse au sein même de la population, avec la montée de l'exclusion et la perturbation durable du lien social. L'exclusion, au Nord comme au Sud, est humainement intolérable et compromet les structures sociales et économiques. La lutte contre la pauvreté et l'instauration d'échanges internationaux plus équitables constituent deux composantes essentielles du développement durable.

c. La gouvernance, une notion inhérente au développement durable

L'attention portée par les citoyens à la prévention des risques a développé une forte demande sociale pour une réelle participation aux décisions d'aménagement et d'environnement ; la protection de l'environnement est devenue une préoccupation partagée par un grand nombre d'acteurs, témoins de la montée des nombreuses incertitudes auxquelles sont confrontés les décideurs. Le développement durable introduit aujourd'hui la nécessité d'une concertation avec les grands groupes sociaux concernés avant toute prise de décision engageant les populations et leur devenir.

Les démarches de concertation conduisent à une nouvelle pratique de l'exercice du pouvoir : les citoyens deviennent acteurs d'une démocratie participative animée par l'autorité locale. Adopter la transparence et la lisibilité des actions, décloisonner les savoirs, organiser les échanges et le débat public, construire des outils de concertation, de suivi et d'évaluation sont les étapes clés d'une démocratie participative, qui constitue souvent une rupture dans le mode de décision, tant les habitudes sont ancrées dans la relation frontale entre décideurs et citoyens. C'est cette démocratie renouvelée qui fonde l'adhésion des citoyens à un projet de développement.

Cette évolution des modes de décision, intégrant les pratiques de concertation, une information transparente sur les enjeux et les moyens, et une responsabilité vis-à-vis des impacts des projets peut être résumée par le terme de gouvernance.

Le développement durable se fonde sur la recherche d'intégration et de mise en cohérence des politiques sectorielles et impose un traitement conjoint des effets économiques, sociaux et environnementaux de toute politique ou action humaine. Une telle approche d'intégration impose des démarches multi-partenariales et interdisciplinaires. Son succès repose sur le partenariat et la coopération entre acteurs de disciplines différentes (écologie, sociologie, économie...) de secteurs différents (transports, eau, déchets, logement, action sociale...) et de milieux différents (entrepreneurial, associatif, administratif...) agissant à des échelons territoriaux différents (international, local ...).

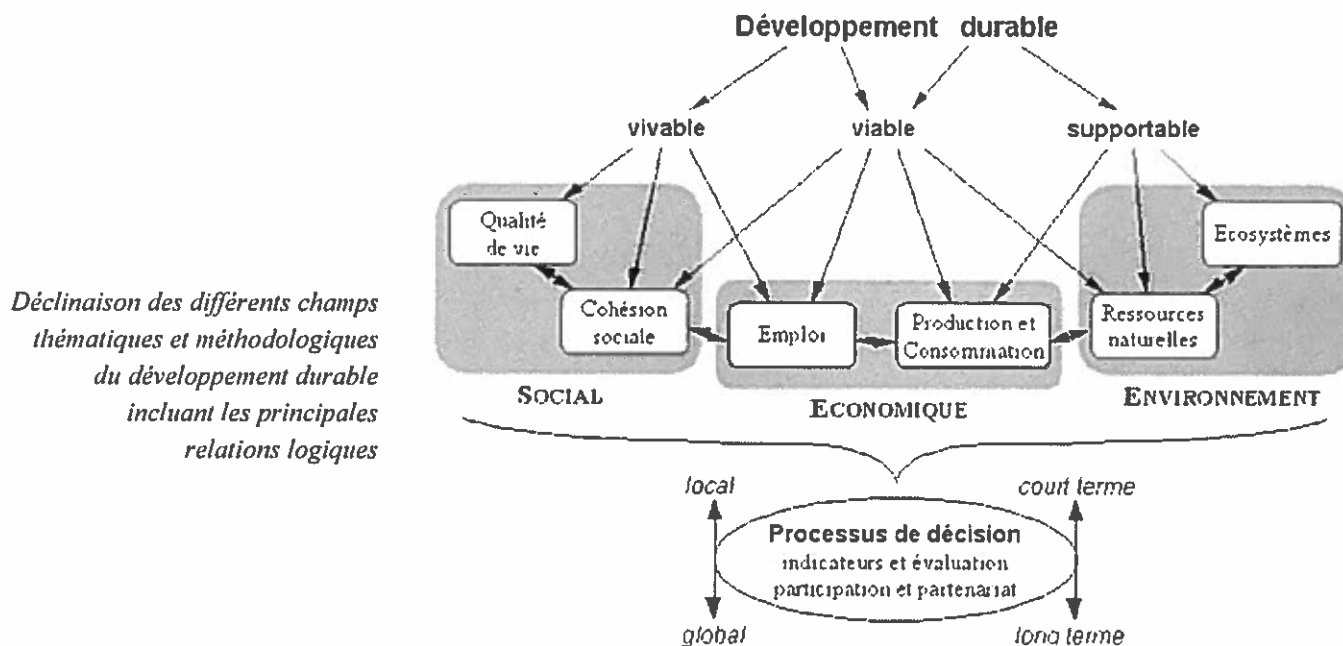
Le développement durable repose en fait sur une nouvelle forme de gouvernance où le simple échange d'information doit être remplacé par la mobilisation et la participation de tous les acteurs de la société civile aux processus de décision. Le développement durable entend promouvoir la démocratie participative et rénover l'approche citoyenne. L'accès à l'information et la transparence en sont des pré-requis.

* * *

Pour conclure, on peut définir le développement durable comme une dynamique de changement, qui répond aux besoins et aux aspirations des populations, actuelles et futures, de façon écologiquement viable, socialement équitable et économiquement vivable, en s'appuyant sur leur participation active.

Le développement durable doit donc être compris comme un développement à la fois :

- supportable pour les écosystèmes dans lesquels nous vivons, donc économe en ressources naturelles et aussi " propre " que possible ;
- viable, autosuffisant à long terme, c'est-à-dire fondé sur des ressources renouvelables et autorisant une croissance économique riche en emplois, notamment là où les besoins essentiels ne sont pas couverts ;
- vivable pour les individus et les collectivités, donc orienté vers la cohésion sociale et l'accès pour tous à une haute qualité de vie.



Le développement durable suppose que les décisions et comportements humains parviennent à concilier ce qui semble pour beaucoup inconciliable : il impose d'ouvrir notre horizon temporel sur le long terme, celui des générations futures, et notre horizon spatial, en prenant compte le bien-être de chacun, qu'il soit habitant du Sud ou du Nord, d'une région proche, de la ville ou du quartier voisin.

La recherche d'un équilibre entre les besoins économiques, sociaux et environnementaux, but poursuivi par le développement durable, associée à l'arbitrage entre ces enjeux relèvent pleinement de l'action politique.

Le développement durable encourage l'adoption d'une démarche globale et systémique. Succédant ainsi à une approche purement sectorielle, il propose une approche intégrée, prenant en compte l'interdépendance des phénomènes économiques, sociaux, environnementaux, ce qui suppose d'agir en transversalité et de décloisonner les différents domaines d'intervention de la collectivité.

En proposant un regard nouveau sur le rôle des territoires pour le devenir des hommes, le développement durable invite les collectivités à construire un projet mobilisateur, en partenariat avec l'ensemble des acteurs de la société. Il est synonyme d'innovation, tant social que technologique; le développement durable constitue une chance pour un renouvellement de l'action politique.

D. L'AGENDA 21: LE CHAPITRE 28 DE LA DECLARATION DE LA TERRE

« Action 21 », en français, « Agenda 21 » en anglais, est le programme adopté par les gouvernements lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio en juin 1992. Il devait être mis en œuvre « dès maintenant et jusqu'au XXI^e siècle par les gouvernements, les institutions du développement, les organismes des Nations Unies et les groupes de secteurs indépendants, dans tous les domaines où l'activité humaine (économique) affecte l'environnement ».

Lors du Sommet de la Terre de Rio, les autorités locales sont appelées, dans le cadre du chapitre 28 de l'Agenda 21, à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant les principes du développement durable à partir d'un "mécanisme de consultation de la population" :

"C'est parce qu'un grand nombre de problèmes et de solutions abordés par l'agenda 21 trouvent leur origine dans les activités locales que la participation et la coopération des autorités locales s'avèrera un facteur déterminant dans la réalisation de ses objectifs. Les collectivités locales construisent, exploitent et entretiennent des infrastructures économiques, sociales et environnementales, supervisent le processus de planification, établissent des politiques et des règlements en matière d'environnement et aident à leur mise en œuvre sur le plan national et régional. A l'échelon local de décision, c'est-à-dire le plus proche des habitants, les municipalités jouent un rôle décisif en ce qui concerne la mobilisation du public et les réponses que ce dernier attend pour favoriser le développement durable." ¹

Les 40 chapitres de l'Agenda 21 exposent des stratégies et formulent près de 2500 recommandations et solutions à mettre en œuvre pour agir sur 4 champs.

- Le champs économique et social de l'environnement : lutte contre la pauvreté, évolution des modes de consommation, dynamiques démographiques, promotion et protection de la santé, promotion d'un modèle viable d'habitat humain, intégration du processus de décision sur l'environnement et le développement.
- La conservation et la préservation des ressources aux fins de développement : l'atmosphère, les terres, les forêts face au déboisement, les écosystèmes fragiles, les espaces agricoles et ruraux, la diversité biologique, les océans et les mers, les eaux douces ; une gestion écologiquement rationnelle des biotechniques, des substances chimiques toxiques, des déchets solides et liquides, dangereux et radioactifs.
- La participation des groupes majeurs à l'élaboration et la mise en œuvre du développement, dans une dynamique de partenariat, de coopération, de mise en réseau et d'implication de tous.
- La mise en œuvre de moyens d'action transversaux permettant une inflexion du développement vers plus de durabilité : moyens de financement, transferts de technologie et création de capacités humaines et institutionnelles, développement de la science au service du développement durable, promotion de l'éducation, sensibilisation du public et de la formation; arrangements institutionnels internationaux, mécanismes juridiques internationaux, information pour la prise de décision.

¹ Extrait de la déclaration de Rio, in Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR), 2000, *Développement durable et collectivités territoriales : agenda 21 local* – CIFAL

III. L'intégration du développement durable dans la politique de l'Union européenne

Les premières actions communautaires en faveur du développement durable débutent en 1972, dans le cadre de 4 programmes d'action successifs, qui reposent sur une approche verticale et sectorielle des problèmes écologiques. En 1986, l'acte unique européen fonde à la fois la politique communautaire sociale et celle de l'environnement en insérant deux sections complètes dans le traité de la Communauté Européenne. Le chemin pour le développement durable est ainsi préparé.

L'action communautaire se développe ensuite au fil des années dans une approche à la fois réglementaire et de coopération entre Etats membres.

Sur le plan européen, c'est le traité de Maastricht en 1993 qui fait le premier référence au développement durable, à travers son article 2, qui prône une croissance durable : "la communauté a pour mission de promouvoir une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement et d'inventer des modes de développement et donc de consommation pour assurer le bien-être des hommes d'aujourd'hui, sans compromettre celui des hommes de demain".¹

La Commission des Communautés européennes donne du développement durable une définition supplémentaire : "une politique et une stratégie visant à assurer continuité dans le temps du développement économique et social, dans le respect de l'environnement et sans compromettre les ressources naturelles indispensables à l'activité humaine."²

A. LE CINQUIEME PROGRAMME D'ACTION 1993-2000 : DES PROGRES

La mise en oeuvre du cinquième programme d'action communautaire en faveur de l'environnement "vers un développement soutenable" (1993-2000) a eu pour effet de consolider le dispositif législatif sur l'environnement, avec l'adoption de textes majeurs tels que la directive cadre sur l'eau³. La législation communautaire évolue en mettant en place des textes "cadres" qui, tout en laissant aux états membres une certaine souplesse d'application, leur imposent néanmoins des dispositions obligatoires.

En 1997, le Traité d'Amsterdam poursuit cette évolution, en indiquant au sein des objectifs de l'Union européenne "de parvenir à un développement équilibré et durable". Désormais, les trois politiques piliers du développement durable sont présentes en regard d'un objectif qui va ensuite se préciser au cours des années. De plus, il renforce le pilier environnemental en insérant un article d'intégration transversale : "Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable."

En 1998, le Conseil européen de Cardiff appelle les différentes formations du Conseil⁴ à intégrer la préservation de l'environnement dans les politiques sectorielles, notamment : l'agriculture, l'énergie, les transports, l'industrie, le marché intérieur et le développement. Aujourd'hui, les 9 formations du Conseil sont dotées d'une stratégie d'intégration de l'environnement.

¹ <http://europa.eu.int/abc/treaties/fr/frtoc.htm>

² CCE, Vers un développement soutenable, COM (92) 23, vol II, 30mars 1992

³ Directive 2000/60/CE, vol II,

⁴ Le Conseil des Ministres ou, depuis le traité de Maastricht, le Conseil de l'Union Européenne, regroupe les représentants de niveau ministériel de chaque Etat-membre. Il se réunit en formations diverses en fonction des domaines concernés (agriculture, finances, affaires générales...).

Le cinquième programme a également élargi la panoplie des instruments de politique de l'environnement, via l'adoption de mesures d'incitation fiscale, comme pour la réduction des émissions automobiles ou la qualité des carburants.

L'évaluation de ce cinquième programme a mis en lumière les progrès enregistrés tout en pointant les problèmes émergents ou persistants. A l'actif du programme figurent une meilleure adéquation des mesures, l'ouverture du dialogue aux différentes parties intéressées, une plus grande diffusion de l'information et l'introduction, bien qu'encore timide, d'outils économiques et financiers. Il en est résulté une réduction des émissions dans l'air, en particulier au niveau transfrontalier, une amélioration globale de la qualité de l'eau et l'élimination des substances responsables de la destruction de la couche d'ozone.

Néanmoins, la législation environnementale reste insuffisamment appliquée et l'état de l'environnement demeure un sujet d'inquiétude. Le changement climatique, l'appauvrissement de la biodiversité et la disparition des habitats naturels, l'accumulation des substances toxiques, les niveaux de bruit, les polluants aquatiques ou atmosphériques restent préoccupants.

B. LA STRATEGIE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le 15 juin 2001, les Chefs d'Etat et de gouvernement approuvent la stratégie européenne de développement durable lors du Conseil Européen de Göteborg. Les stratégies nationales doivent être en cohérence avec cette politique et intégrer la dimension européenne comme un moyen d'atteindre l'objectif commun.

Elle établit des objectifs de développement durable à long terme et vise fondamentalement le changement climatique, les transports, la santé et les ressources naturelles. Elle ajoute en outre une dimension environnementale au processus de Lisbonne¹ pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale

La stratégie de développement durable de l'Union européenne reprend la définition de la commission Brundtland et en retient deux idées principales :

- "il n'y aura de développement durable que si un équilibre est obtenu entre les différents facteurs qui contribuent en général à la qualité de la vie";
- "les générations actuelles ont l'obligation de laisser aux générations futures des stocks de ressources sociales, environnementales et économiques suffisants pour qu'elles bénéficient de niveaux de bien-être au moins aussi élevés que les nôtres."

Le développement durable pose pour les pays membres de l'Union européenne un défi : combiner une économie dynamique avec une société offrant des opportunités à chacun, tout en permettant de découpler la croissance de la dégradation de l'environnement. Une perspective d'ensemble est nécessaire pour s'assurer que les politiques dans différents domaines ne sont pas en conflit mais se confortent mutuellement.

¹ Le Portugal, qui présidait l'Union européenne au premier semestre de l'an 2000 a décidé d'organiser les 23 et 24 Mars 2000 à Lisbonne un Conseil européen extraordinaire axé sur la problématique suivante : "l'Emploi, la Réforme économique et la Cohésion sociale - Vers une Europe de l'Innovation et de la Connaissance".

Des objectifs quantifiés ainsi que des repères à atteindre ont été fixés, notamment pour la croissance moyenne annuelle au niveau de l'UE (3%) et pour le taux d'emploi (70%).

Lors de cette réunion extraordinaire du Conseil européen, conscients du bouleversement induit par la mondialisation et les défis inhérents à une nouvelle économie fondée sur la connaissance, les Chefs d'Etat et de gouvernements ont fixé un nouvel objectif pour l'Union dans la décennie "devenir l'économie de la connaissance, la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable de croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale".

Cette stratégie européenne complète l'engagement politique de l'Union en faveur d'un renouveau économique et social, et ajoute à la stratégie de Lisbonne une troisième dimension, celle de l'environnement. Les mesures proposées dans le sixième programme communautaire devraient constituer le volet "Environnement" de cette stratégie.

La stratégie européenne fixe des objectifs dans quatre domaines prioritaires :

- Combattre le changement climatique et promouvoir les sources d'énergie propre;
- Faire face aux menaces en matière de santé publique;
- Assurer une gestion plus responsable des ressources naturelles;
- Promouvoir des modes de transports durables.

Elle recommande une meilleure mise en cohérence des politiques communautaires, l'étude systématique des conséquences économiques, sociales et environnementales des nouvelles propositions communautaires, la promotion d'une politique de vérité des prix (en incluant dans la tarification des biens et services le coût des dommages causés à l'environnement par la pollution qui leur est liée) et une plus grande participation des citoyens aux processus décisionnels.

C. LE SIXIEME PROGRAMME D'ACTION : RECENTRER L'ACTION SUR LES PRIORITES

Le sixième programme d'action pour l'environnement, adopté le 22 juillet 2002, définit les priorités pour la Communauté européenne jusqu'en 2012. Il reprend les quatre domaines de la stratégie européenne de développement durable tout en les précisant et en les rendant plus opérationnels. Le 6ème Programme d'Actions pour l'Environnement vient donc compléter et préciser l'approche engagée à Göteborg.

Ce programme se veut plus sélectif que le précédent et entend se concentrer sur un nombre limité de priorités :

- le changement climatique,
- la préservation et la restauration des écosystèmes naturels,
- les relations santé-environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles.

Pour atteindre ces objectifs, cinq axes d'intervention sont soulignés :

- améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur,
- renforcer l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques,
- susciter une plus grande collaboration avec les entreprises et les consommateurs,
- favoriser l'accès des particuliers aux informations susceptibles d'influencer leurs comportements,
- renforcer les politiques d'aménagement du territoire en utilisant les fonds structurels à des fins incitatives.

IV. La déclinaison française du développement durable

Nombre des politiques qui ont permis à la France de progresser en matière de développement durable cette dernière décennie trouvent leur fondement dans le Plan National pour l'Environnement dont s'est doté la France en 1990. Elles s'inscrivent également, par la suite, dans les engagements pris par la France à Rio et traduisent les priorités politiques qui ont été affichées au cours de la période. Elles s'accompagnent d'un passage de préoccupations environnementales à une vision plus affirmée du développement durable, ses finalités et principes et par une intégration plus marquée des principes fondateurs du développement durable dans l'appareil législatif. Elles s'intègrent dans une démarche de mise en place des institutions nécessaires et d'une dynamique de mobilisation des partenaires privés et associatifs, nationaux, régionaux, locaux, et de la population.

A. LE PLAN NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT (PNE) EN 1990

Ce Plan National, après 10 ans de mise en œuvre, s'appuyait sur un constat : la politique française de l'environnement, si elle avait été efficace dans un premier temps, était entrée dans une phase de rendements décroissants; elle n'était plus à la hauteur des enjeux et des problèmes qui allaient se poser à elle.

Le Plan proposait en conséquence d'adapter le cas français aux nouvelles exigences internationales et de lui permettre de faire face à une nouvelle génération de risques. Il invitait à une refondation de la politique française de l'environnement, consistant à réévaluer les objectifs, clarifier les principes d'action, diversifier les méthodes et amorcer un changement des structures.

Discuté par l'Assemblée Nationale, ce Plan a été largement mis en œuvre. Il s'est traduit par le doublement du budget du Ministère de l'Environnement et par un renforcement de ses moyens et de ses structures, notamment avec la création :

- des Directions régionales de l'environnement (DIREN),
- de l'Institut français de l'environnement (IFEN),
- de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),
- de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

L'environnement a été intégré au sein des délégations régionales du Ministère de l'Industrie au travers des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Ce Plan a conduit au changement d'échelle des politiques de l'environnement, il a permis la mobilisation des acteurs et le renforcement de la diplomatie française dans la perspective de la Conférence de Rio et des futures négociations internationales.

B. LES INSTITUTIONS

La Commission française du développement durable, créée en 1993¹, a pour fonction d'ouvrir le débat sur le développement durable à la société civile. Après une période de production et de diffusion de documents d'analyse et de traduction concrète du concept de développement durable, elle constitue aujourd'hui un véritable "comité de sages", composé de 20 membres, élus, économistes, enseignants, syndicalistes, représentatifs de la société française. A l'interface entre les experts et la société civile, elle produit des avis sur des enjeux nationaux tels que le principe de précaution, les organismes génétiquement modifiés ou les mécanismes de Kyoto.

¹ Décret 93-1993 du 29 mars 1993 modifié le 23 janvier 1996

D'autres institutions ont été créées, contribuant à une action plus efficace et consolidant la capacité nationale de veille et de suivi environnemental et sanitaire :

- la Commission nationale du débat public,
- le Comité de la Prévention de la Précaution,
- la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement,
- le Conseil national de l'évaluation,
- le Comité national de la sécurité sanitaire,
- l'Agence française de sécurité alimentaire,
- l'Institut de veille sanitaire,
- l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes,
- le Conseil de l'emploi,
- le Conseil national du Bruit.

C. LA PREMIERE STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DURABLE (1996)

Les pays participants avaient convenu lors de la conférence de Rio de dresser périodiquement un bilan et d'élaborer des stratégies nationales. La France était présente aux rendez-vous Rio + 5 et Rio + 10, avec deux projets de stratégie nationale du développement durable, l'un de décembre 1996 et l'autre de mars 2002.

Le projet de 1996, intitulé "Le développement durable, un désir d'avenir" présente le concept comme une nécessité et une chance. Son élaboration s'est déroulée sur une année entière et a fait appel à une assez large participation avec, en particulier, des assises régionales conclues par des assises nationales.

Le document final s'articule autour de trois axes et de trois catégories d'outils :

- les axes du développement durable : l'être humain, une synergie économie-environnement, les atouts de l'espace ;
- les outils : éducation et civisme, transparence et efficacité des décisions, diplomatie de l'environnement.

Le projet reste très général; il aurait du être prolongé par un Plan national du développement durable opérationnel, mais les événements politiques du printemps 1997 et le changement de gouvernement n'ont pas permis que le projet aboutisse.

D. LA MISE EN OEUVRE DE LEGISLATIONS CONCOURANT AU DEVELOPPEMENT DURABLE

De nombreuses législations récentes s'inscrivent dans des logiques de développement durable, que les objectifs poursuivis soient de

- replacer l'être humain au centre des préoccupations : lutte contre la pauvreté et l'exclusion, action pour un emploi de qualité pour tous, formation continue, réduction du temps de travail, développement de nouveaux services, réduction des inégalités écologiques, égalité des chances entre les hommes et les femmes, prévention et précaution pour la santé publique;
- réduire l'empreinte écologique des activités humaines : protection des ressources naturelles et maîtrise des pressions sur l'environnement, mise en œuvre du principe de précaution en matière d'environnement, intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles;

- renouveler la participation et la gouvernance;
- développer des politiques territoriales.

Certaines lois, néanmoins, sont plus marquantes par l'intégration du concept intégral du développement durable

Ainsi, la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement introduit, à travers son article 1, le développement durable dans le dispositif législatif français et en propose une définition très proche de celle du rapport Brundtland : "le développement durable vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs".

Malgré tout, le concept de développement durable tel qu'introduit par la loi du 2 février 1995 reste attaché à celui d'environnement : par le nom même de la loi "relative au renforcement de la protection de l'environnement"; par la place qui est accordée au concept, en lien direct avec la protection, la mise en valeur et la restauration des espaces, ressources et milieux naturels, sites et paysages ; et enfin par l'incorporation de cet article premier dans le code rural.

En 1999, la loi n° 99-533 d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite "Loi Voynet", dans son article premier, réintroduit le développement durable dans la législation française comme complément à l'aménagement du territoire : "au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels".

Au titre de son article 25, cette loi introduit en effet les chartes de pays. Elles seront "le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro de juin 1992". L'article 26 de la même loi fixe un cadre identique pour les agglomérations.

La mise en œuvre du Plan national pour l'environnement, la sensibilisation engagée dès le processus préparatoire à l'élaboration du premier document pour une stratégie nationale de développement durable, l'évolution de l'appareil législatif et des outils d'application ont concouru au renforcement des politiques françaises du développement durable. Néanmoins, les politiques environnementales et de développement durable se heurtent à un ensemble de freins et de limites, en partie expliqués par la diminution de certaines pressions sur l'environnement et l'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation des ressources qui s'opposent aux "effets volume" de l'accroissement des niveaux de production et de consommation.

E. LA SECONDE STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DURABLE (2003)

La seconde stratégie nationale de développement durable s'appuie sur un projet élaboré en vue du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (26 août-4 septembre 2002), rendez-vous international dix ans après Rio.

Le 28 novembre 2002 s'est ensuite tenu un séminaire gouvernemental visant à préparer les mesures d'application de la stratégie nationale de développement durable pour les années à venir. Le texte définitif, qui regroupe les 64 mesures sélectionnées, a été adopté en comité interministériel le 3 juin 2003.

La spécificité de cette seconde stratégie nationale pour le développement durable est d'accorder une plus grande place au pilier social, ainsi qu'aux mesures structurelles et à la gouvernance, rééquilibrant ainsi les approches initiales parfois trop tournées vers l'environnement et les ressources naturelles. Cette évolution marque une prise en compte plus profonde du concept dans son ensemble.

Le Gouvernement, en concertation avec le Conseil national du développement durable, a défini six axes stratégiques assortis d'objectifs, de plans d'actions et d'indicateurs de suivi.

1) Développer une participation citoyenne.

Cet axe stratégique, qui concerne la sensibilisation et de l'information, doit permettre à l'ensemble de la société civile de participer aux débats et aux décisions d'intérêt général. Le Gouvernement veut notamment faire entrer l'environnement dans les programmes scolaires au collège et au lycée.

2) Faire participer les collectivités locales aux actions de développement durable

La France poursuit sa politique de recomposition territoriale dans le cadre de la politique de décentralisation. Parmi les actions définies, on trouve des propositions aussi variées que les agendas 21, la mise en place de conseils de développement, la maîtrise de l'urbanisation par des schémas de cohérence territoriale, la simplification des dispositifs de gestion des espaces naturels, la création d'un observatoire national de la faune sauvage, la mise en place de plans d'agriculture durable, et l'aide à la mise en place de plans locaux et régionaux de développement durable.

3) Instaurer un lien fort entre croissance économique et respect de l'environnement

Même si le développement durable nécessite des outils spécifiques, il ne fonctionnera qu'en irriguant les politiques sectorielles avec pour objectif le découplage de la croissance économique et des dommages causés à l'environnement.

Pour responsabiliser les entreprises et les consommateurs, le nombre de catégories de produits couverts par des écolabels officiels (tels la norme "française-environnement" ou le label européen) devrait doubler d'ici 2004. D'autres actions visent à mettre en place un dispositif national de réduction des déchets, ou à soutenir la création d'entreprises dans le secteur du développement durable. Il est également question de responsabilité sociétale des entreprises, mais aucune forme de sanction n'a été définie.

x 4) Développer la prévention et la précaution;

La prévention des risques naturels et des pollutions constitue le pilier du quatrième axe. Le Gouvernement a notamment annoncé un plan "santé-environnement" pour 2004, et la création d'un service de police judiciaire spécialisée dans la lutte contre les infractions liées à la santé publique et à l'environnement. Il est également prévu une relance des aides fiscales en faveur des véhicules propres.

5) Donner un rôle d'exemple à l'Etat français

Cinquième axe, celui du rôle exemplaire que doit endosser l'Etat. A cet égard, il s'engage à réduire de 20% la consommation d'eau des administrations, de 10% les émissions d'oxyde de carbone de leurs transports, et à recycler 60% des papiers blancs.

6) L'action internationale

Afin de lutter contre les inégalités et de renforcer la gouvernance internationale du développement durable, le Gouvernement propose notamment la création d'une organisation mondiale de l'environnement.

PARTIE 2

LES AGENDAS 21 LOCAUX : OUTILS PRIVILEGES DE L'EXPRESSION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

I. L'Agenda 21 local, l'ancrage territorial du développement durable

L'Agenda 21 local est un processus de réflexion stratégique proposé dans l'Agenda 21 de Rio pour mettre en place au niveau local un projet de développement durable :

"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 appliquées 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."¹

L'Agenda 21 local est la mise en œuvre du concept de développement durable dans une collectivité : il s'agit d'un projet de territoire global et intégré, qui fournit une vision sur le moyen et le long terme, réalisé par les élus et les techniciens des collectivités territoriales en partenariat avec tous les acteurs de la communauté.

L'Agenda 21 local est élaboré par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en concertation avec l'ensemble de ses acteurs socio-économiques. C'est un document stratégique et opérationnel basé sur un diagnostic, qui va permettre d'établir un programme périodiquement évalué selon une grille d'indicateurs, pour être éventuellement réorienté dans ses étapes suivantes.

L'agenda 21 désigne donc à la fois le document traduisant le programme d'actions et cette dynamique d'élaboration concertée.

L'agenda 21 local s'inscrit dans une dynamique territoriale :

- il est conçu à partir des réalités et du contexte du territoire; chaque communauté locale le conçoit "sur mesure", à partir de ses besoins propres ;
- il implique le décloisonnement des domaines de compétence des élus et des services techniques et amène la construction progressive d'une synergie et d'une optimisation des interventions et des investissements ;
- il fait appel aux forces vives de la communauté; dépassant les simples relations opposants/partisans ou élus/administrés, l'agenda 21 local permet à la collectivité d'animer un réseau d'acteurs, d'expertise et de savoirs diversifiés.

¹ Extrait de la Déclaration des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable, Chapitre 28, § 3.

- il contribue à la construction d'une culture du développement durable, tant chez les acteurs territoriaux que chez les citoyens et crée les conditions d'un dialogue nourri entre décideurs et citoyens;
- il ne s'agit pas d'un processus figé, il procède par étapes, autant de jalons qui permettent de vérifier la validité des objectifs, en concertation avec les acteurs concernés, et d'ajuster les actions au plus près des attentes de la collectivité.

L'agenda 21 est une philosophie d'action qui vise à inscrire un territoire dans la durabilité, c'est-à-dire dans la gestion harmonieuse de sa performance économique, environnementale et sociale. Il s'agit d'une démarche d'amélioration continue qui doit par conséquent comprendre des objectifs à atteindre, des indicateurs de résultats et un système de suivi et d'évaluation.

II. Les agenda 21 locaux en France

A. LES AGENDAS 21 DE PREMIERE GENERATION

1) Les chartes pour l'environnement

La France a laissé l'initiative aux collectivités locales de développer des Agendas 21, selon la stratégie "remontante" de Rio. Le ministère de l'environnement a mis en place une incitation financière et des bases méthodologiques comparables à celles mises en œuvre en Grande Bretagne ou en Suède, avec le dispositif des chartes pour l'environnement (circulaire de janvier 93) qui peuvent être considérées comme autant d'agendas 21 de "première génération".

En France, depuis 1993, 85 collectivités territoriales (45 % communales, 40 % intercommunales et 15% départementales) concernant 10 millions d'habitants ont élaboré un tel document. Ces chartes d'écologie urbaine ou chartes pour l'environnement avaient pour objectif, dans la gestion environnementale d'un territoire, de mettre en œuvre une nouvelle approche économique, favorisant, dans l'esprit de Rio, un développement durable intégrant les notions de coûts écologiques.

2) Les villes durables européennes

Le groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Commission européenne a fait paraître son premier rapport "Ville durable européennes" en mars 1996. Un réseau de villes "La campagne européenne des villes durables" s'est constitué, dès 1994, autour des villes signataires de la charte des villes européennes pour la durabilité (charte d'Aalborg), puis signataires du plan d'action adopté en 1996 à Lisbonne et qui engage les villes à "se préparer au processus d'agenda 21 local". A Hanovre, en février 2000, des engagements sur l'intégration des politiques et la mise au point d'outils de réalisation et de suivi (indicateurs de durabilité) ont été pris.

En décembre 2000, une étape nouvelle a été franchie, sous présidence française, par l'institution d'un cadre juridique pour le financement par la Commission européenne de projets de coopération entre les réseaux de villes européennes en faveur du développement urbain durable et des agendas 21 locaux. Un budget de 14 millions d'Euros a été dégagé pour la période 2001-2004.

B. LES AGENDAS 21 LOCAUX DE DEUXIEME GENERATION

1) Le nouveau contexte législatif

La Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT de 1999) incite les agglomérations et les pays à élaborer des projets de développement faisant référence au

chapitre 28 du programme Action 21 de Rio. L'élaboration d'agendas 21 est maintenant encouragée par la signature de contrats particuliers dans le cadre des contrats de plan Etat région (CPER). Ces programmes de développement font largement appel à la participation et au partenariat avec les acteurs privés et publics et les mesures retenues doivent permettre d'en répartir équitablement les fruits. Ils doivent favoriser des modes de production et de consommation économes en ressources (énergie, eau, sols, air, biodiversité) et socialement responsables vis à vis des populations des autres pays comme des générations futures.

A la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) votée en 1999, il convient d'ajouter la loi sur la coopération intercommunale (1999) et la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000) ainsi que la loi d'orientation agricole (LOA, 1999) et la loi démocratie de proximité (2002). Chacune de ces lois propose aux collectivités locales "maîtres d'ouvrage" des outils : contractuels pour la LOADDT, de planification spatiale pour la loi SRU, financiers et organisationnels pour la loi sur l'intercommunalité, qui favorisent, au plan local, une politique de développement durable dans le sens des orientations de Rio de 1992.

2) Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21

En proposant la rédaction d'un premier "appel à projets sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux" en 1997, puis d'un deuxième, en 2000, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a pris l'initiative d'associer largement les acteurs institutionnels et les associations "militantes" du développement durable à la production d'Agendas 21 au niveau local. Cette initiative a pour but de sensibiliser le plus largement possible les acteurs non initiés au développement durable, de repérer les démarches et outils, "les bonnes pratiques" et, grâce à l'innovation mise en œuvre, de capitaliser et diffuser l'expérience acquise par les collectivités locales, sous forme de recommandations méthodologiques en matière de développement durable.

La délégation interministérielle à la ville rejointe, pour le deuxième appel à projets, par le Ministère de l'équipement, des transports et du logement, par le Ministère des Affaires étrangères et par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), participent à cette action du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

56 collectivités ont répondu au premier appel à projets en 1997, 16 des projets présentés ont été lauréats ; 104 réponses ont été reçues au deuxième appel à projets en 2000 et 29 projets ont été lauréats. Les collectivités porteuses de projets constituent désormais un réseau et autant de "références" en matière d'agendas 21 ; elles sont, à ce titre, très sollicitées (études universitaires, articles de revue, sollicitation de conseils, etc.). Les ateliers de suivi et le parrainage des projets par les membres du Comité de pilotage, ainsi que des publications constituent le dispositif d'animation de ce réseau.

Un troisième appel à projet sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux a été lancé de mars à juillet 2003 par le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable. Il aborde une phase opérationnelle dans la mise en œuvre des agendas 21 locaux par l'intégration des principes du développement durable dans les projets d'aménagement.

125 dossiers ont été reçus ; près de 40 % des porteurs étaient des communes. Deux grandes catégories de projets ont été présentés :

- ceux qui proposent des outils ou démarches pour concevoir ou réaliser des aménagements de haute qualité en termes de développement durable dans le cadre de la mise en œuvre d'un agenda 21 local;
- et ceux qui présentent un agenda 21 ou un projet de territoire se référant au développement durable.

Parmi ces démarches, et au terme de la procédure d'évaluation, le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable en a retenu 41. La majeure partie concerne des projets d'aménagement abordés globalement ou par une entrée privilégiée.

29 des dossiers candidats ont présenté un agenda 21 local ou un projet de territoire se référant au développement durable. Il s'agit le plus souvent de collectivités débutant le processus "agenda 21 local"; elles situent leur démarche par rapport au développement durable soit dans une recherche de cohérence, avec un souci de globalisation de l'action, soit comme un objectif, illustré par des actions démonstratives. Tous les niveaux de collectivités sont représentés : les régions, les départements, les structures intercommunales, avec une prédominance des projets communaux. Les approches sont diverses : gouvernance et participation sont le plus souvent mis en avant dans le processus méthodologique.

De l'expérience acquise depuis le lancement du premier appel à projets, et notamment grâce aux démarches d'évaluation qui les ont accompagnées, quatre notions incontournables dans le processus d'élaboration de projets de développement durable ont émergé :

- stratégie d'amélioration,
- gouvernance et participation,
- transversalité
- et évaluation.

* * *

L'ensemble des lois parues depuis 1999 renforce l'exigence d'un projet global et intégré à l'échelle d'un territoire et celle d'une participation active des acteurs et du public à son élaboration, à sa mise en œuvre et à son suivi. Elles ouvrent désormais la voie à des agendas 21 locaux de troisième génération qui, en répondant au principe d'intégration de la déclaration de Rio, doivent aboutir à de véritables projets de territoire intégrant développement économique, social et environnemental dès la conception même du projet.

Les principes de participation, solidarité, équité, précaution, subsidiarité, réversibilité, la recherche d'innovation, de modes de coopération internationale, de partenariats, le souci d'économie des ressources, tous des principes associés au développement durable, devront être présents tout au long de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets.

C. LES AGENDAS 21 ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

En France, près d'une centaine de collectivités de tous niveaux et de toute taille se sont lancées dans une démarche d'élaboration d'Agenda 21 local, comme le décrit le tableau ci-après ; ces différents échelons d'initiative locale concernent le régional (7), le départemental (12), l'intercommunal (24) et le communal (47).

Les démarches d'Agenda 21 local recensées¹ montrent différents états d'avancement dans leur élaboration : si certains n'ont fait l'objet pour le moment que d'un lancement officiel, d'autres ont déjà été adoptés, notamment à l'échelon départemental.

On peut également constater que certaines régions, telles que l'Ile-de-France, le Midi-Pyrénées, le Nord-Pas-de-Calais et le Rhône-Alpes, se distinguent par le grand nombre de démarche locales qui les caractérisent.

¹ Source du tableau : sites des collectivités concernées, enquête personnelle et site du Comité 21.

	A 21 régional			A 21 départemental			A 21 intercommunal			A 21 communal		
	Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement	
Alsace			Bas Rhin	2002	Définition des enjeux		CA Mulhouse Sud Alsace	2003	Plan d'actions			
Aquitaine	?	?	Gironde	?	Lancement					Mérignac	sept-03	Diagnostic
Auvergne										Marmande	juin-03	Définition des enjeux
Bourgogne										Clermont-Ferrand	2003	Elaboration du diagnostic
Bretagne										Auxerre	février 2004	Diagnostic
Franche-Comté			Coles d'Armor	janv-03	Choix du bureau d'études		CDC D'Autun	1999	Plan d'actions			
			Finistère	sept-03	Signature d'un document d'engagement		CA du Pays de Lorient	2000	Plan d'actions			
			Haute-Saône	1999	Adopté		CU de Brest	2004	Définition des enjeux			
			Essone	mars-02	Adopté en octobre 2003					Besançon	mars-04	Diagnostic
			Hauts de Seine	mars-03	Plan d'actions		CA du Val d'Orge	nov-04	Diagnostic	Valentigney	sept-01	Diagnostic
			Yvelines	sept-03	Diagnostic					Athis-Mons	1999	Plan d'actions
Ile de France	2003	Diagnostic								Bessancourt	2003	Définition des enjeux
										Issy-les-Moulineaux	déc 2003	Plan d'actions
										Reuil-Malmaison	?	?
							CC des deux fleuves	?	?	Versailles	oct-03	Définition des enjeux
Languedoc-Roussillon	2004	Diagnostic	Hérault	déc-02	Plan d'actions					Viry-Châtillon	mai-03	Diagnostic

	A 21 régional			A 21 départemental			A 21 intercommunal			A 21 communal		
	Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement	
Lorraine							CU Grand Nancy	2003	Diagnostic			
							Pays Lunévillois	?	?			
Midi-Pyrénées							CA du Grand Rodez	2000	Adopté	Cugnaux	?	
							CA du SICOVAL	?	?	Mazères sur Salat	?	
							CC Decazeville Aubin	?	?	Parniers	?	
							CC Labastide Murat	?	?	Saint Nicolas de la Grave	?	
							CC Quercy-Pays de Serre	?	?	Saint Orens	?	
							CC Bastide Val d'Arrats	?	?			
							CC du Haut Comminges	?	?	Le Sequestre	déc-03	
											Plan d'actions	
Nord-Pas de calais							CU d'Arras	oct-03	Plan d'actions	Bourbourg	?	
										Grande Synthe	1997	
										Lille	2000	
										Loos-en-Gohelle	2003	
							CU de Dunkerque	1996	Le projet doit faire l'objet d'une évaluation	Roubaix	juin-03	
										Tourcoing	2003	
										Valenciennes	?	
							Lille Métropole	mars-02	Délimiton des indicateurs d'évaluation	Villeneuve d'Ascq	?	
									Watten	2001		
									Zudausque	?		

	A 21 régional			A 21 départemental			A 21 intercommunal			A 21 communal		
	Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement		Date de lancement	Etat d'avancement	
Basse-Normandie							CA de Caen	?		Caen	juil-03	Diagnostic
Haute-Normandie	?	?								Le Havre	avr-03	Diagnostic
Pays de la Loire										Angers	2000	Adopté
										Nantes	1998	Adopté
										Rezé	2002	Adopté
Picardie										La Roche sur Yon	mai-03	Plan d'actions
										Beauvais	2003	Diagnostic
Poitou-Charente				Deux Sèvres	nov-02	Lancement	CA Poitiers	2003	Plan d'actions			
							Pays de Gâtine	2000	Adopté			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2004	Lancement								Entraigues sur la Sorgue	mars-00	Plan d'actions
Rhône-Alpes							Chambéry Métropole	?	?	Aix-les-Bains	déc-01	Diagnostic
										Annemasse	2000	Adopté
										Chambéry	déc-02	Adopté
										Crest	2003	Définition des enjeux
							CC du Montrevel en Bresse	2001	Plan d'actions	Echirolles	2000	Plan d'actions
										Feyzin	?	?
										Fontaine	?	?
										La Motte Servolex	?	?
DOM-TOM							Saint-Etienne Métropole	2002	Plan d'actions	Romans sur Isère	2000	Plan d'actions
										Saint-Etienne	?	?
La Guadeloupe	?	?								Sainte Anne	févr-03	Diagnostic
La Guyane	avr-03	Diagnostic										
La Réunion	févr-02	Plan d'actions										

III. Les acquis méthodologiques

Quelle que soit l'échelle de mise en œuvre d'un agenda 21 local, la démarche sera adaptée aux moyens humains et économiques du territoire. On peut aujourd'hui identifier, à partir des premiers retours d'expérience françaises et européennes, les étapes indispensables à la légitimité et à la pérennité du processus.

Cette présentation de la méthode d'élaboration d'Agendas 21 locaux est conçue à partir des nombreux ouvrages se référant à leur mise en place (voir bibliographie : ouvrages et sites Internet). L'objectif, ici, est de réaliser une synthèse aussi complète que possible de la méthode idéale pour mettre en place un Agenda 21 local dans une collectivité et pour favoriser sa réussite, à partir des "bonnes pratiques" conseillées par les spécialistes.

L'élaboration d'un Agenda 21 local constitue une démarche assez classique, puisqu'elle passe par les étapes de diagnostic, de la détermination d'une stratégie, de la conception de plans d'action, de la mise en œuvre d'actions de ces plans, et de l'évaluation. Ce qui en fait une démarche particulière, c'est la méthode utilisée, qui repose sur la mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernance.

A. LE LANCEMENT DU PROJET

La phase de lancement du projet représente un moment-clé pour la réussite de l'agenda 21 local. Cette initiative ne peut être portée que par des élus, leur permettant ainsi de se faire reconnaître en tant que "porteur du projet agenda 21".

1) L'initiative de la démarche d'élaboration d'un agenda 21 local

L'initiative d'engager la réalisation d'un agenda 21 local peut provenir d'un groupe de citoyens, d'une institution locale, d'élus locaux. Quelle que soit son origine, la démarche doit être validée par l'instance politique locale, il s'agit là d'un pré-requis indispensable. En effet, l'élaboration et le pilotage d'un agenda 21 local constitue une démarche originale, qui nécessite la mobilisation de nombreux acteurs ; seules l'approbation par l'autorité politique locale peut fournir la caution et la force nécessaire à l'implication de tous.

2) Les élus, porteurs du projet d'agenda 21 local

A ce stade du projet d'agenda 21 local, soit à sa genèse officielle, le premier élu de la collectivité territoriale (maire, président d'intercommunalité, du Conseil général ou du Conseil régional), doit faire connaître sa détermination à agir localement en faveur du développement durable, ainsi que son souhait de faire appel aux divers mécanismes de consultation et de participation des citoyens pour sa mise en œuvre. Il est tout à fait possible également qu'un autre élu assume, seul ou de manière cumulative, la fonction de porteur de projet; il doit dans ce cas accepter les fonctions correspondante à ce rôle en matière d'impulsion et de communication.

Le rôle imparti à cet acteur clé qu'est le porteur de projet est celui de médiateur entre la collectivité et l'ensemble des citoyens. En effet, au cours de cette phase de lancement de l'agenda 21, il s'agira de convaincre l'ensemble des élus, des services et des citoyens de la nécessité et du bienfait de l'engagement dans la voie du développement durable.

3) Le chargé de développement durable et la cellule d'animation technique

Pour compléter le travail d'animation mené par l'élu porteur de projet, la création d'un poste de "chargé de développement durable", ou encore "chargé d'agenda 21", permettra de constituer un binôme efficace et de promouvoir des pratiques d'action transversales. En fonction de l'organigramme

de la collectivité, et pour une meilleure efficacité, il serait idéal de rattacher ce technicien à la Direction générale ou encore au cabinet des élus. Cet acteur indispensable de la démarche sera ainsi en position d'assumer pleinement sa fonction d'intermédiaire inter-services, entre les élus et les services, entre les élus et les membres de la société civile.

L'adhésion des services à la démarche est indispensable, car le décloisonnement des approches et des responsabilités techniques est une des clés essentielles du succès. Il faut donc s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services techniques, et en particulier par leur consultation sur les objectifs et les modalités de la démarche, en amont de toute décision.

Pour les collectivités de grande taille, il est recommandé de faire en sorte qu'une cellule opérationnelle, et non plus un seul agent, apporte son concours à l'élaboration et au suivi du projet. Ainsi, une "Cellule Développement Durable" peut être créée, regroupant les personnes référentes des différents services, en tant qu'appui technique pour le "chargé de développement durable". La mise en place de cette cellule permet une implication concrète des différents membres de la collectivité, par leur participation directe au projet, dont le caractère collectif demeure vital. Les rencontres de cette cellule peuvent être orchestrées par le secrétaire ou directeur général, par l' élu porteur de projet ou encore par le chargé de projet.

4) La mise en place du comité de pilotage

Afin de conduire le projet de l'agenda 21 local, un comité de pilotage associant élus et représentants de l'administration territoriale, ainsi que tout autre personne dont l'assistance peut paraître précieuse, devra être mis en place. Ce groupe deviendra le garant d'une démarche respectueuse des principes fondamentaux du développement durable et des agendas 21.

Le comité de pilotage a pour mission de faire émerger le projet de la collectivité, sans décider par lui-même de son contenu. Il doit rechercher les moyens les plus appropriés pour développer une large concertation tout au long de l'élaboration de l'agenda 21 local ; il s'attache également à rechercher les nécessaires coopérations avec les administrations, ou autres instances ayant compétence sur les sujets abordés, ainsi qu'avec les collectivités voisines.

B. LA MISE EN PLACE DE LA MOBILISATION DES CITOYENS

1) La sensibilisation de la population au projet de la collectivité

Dès le lancement de l'agenda 21 local, il semble opportun de commencer à sensibiliser la population sur le développement durable et la réflexion qui est liée à cette notion menée par la collectivité. De nombreuses options de sensibilisation peuvent être organisées : réunions publiques, portes ouvertes, expositions, paroles d'experts ...

L'information auprès de la population du nouvel engagement de la collectivité peut emprunter de nombreux vecteurs, dont les instruments de communication habituels : affichages, compte-rendus de conseils, bulletins, site web, articles et communiqués dans la presse locale. Il importe essentiellement que les citoyens se sentent impliqués dans la démarche poursuivie par la collectivité, afin d'éveiller leur intérêt vis-à-vis du développement durable et du futur outil que sera l'agenda 21 local ; leur participation ne pourra qu'en être facilitée par la suite.

2) La constitution du "forum 21"

En vue d'obtenir une vision réelle des besoins et aspirations de toute la communauté locale, il est indispensable de constituer une instance de concertation, qui peut prendre différentes formes : groupes de travail, ou comités de réflexion, mais c'est généralement le terme de "Forum" qui est choisi. Cette dénomination est celle qui exprime le mieux la volonté de favoriser une véritable démocratie

participative à l'échelon local, en permettant l'expression directe des opinions, le débat lorsque des points de vue s'opposent, ou encore l'échange et la diffusion des informations.

Le Forum doit permettre à l'autorité locale de s'instruire au contact de la population et des différents groupes qui la composent ; il doit aussi faire émerger les informations nécessaires à l'élaboration de stratégies. Ce sera le lieu privilégié pour permettre à la société locale de prendre davantage conscience des questions liées au développement durable. Le Forum est surtout un moyen concret de sceller l'engagement de la collectivité dans un projet de développement durable, de la base au sommet, entre professionnels, élus et citoyens.

Ce Forum devra donc impliquer, de manière large, les différentes composantes de la communauté, et ce jusqu'au citoyen lambda, afin d'assurer une représentation aussi complète que possible des différentes composantes de la société locale. Il convient de ne pas se limiter aux convaincus et aux militants de la cause environnementale, ni aux personnes avec lesquelles la collectivité entretient des rapports privilégiés.

Il est réaliste de prévoir que, dans un premier temps, le Forum ne rassemblera que les personnes immédiatement motivées. Différentes personnes se sentiront concernées par certains thèmes abordés au fil du temps ; aussi, l'élargissement de ce Forum doit pouvoir s'opérer naturellement, à la condition que l'information sur ses activités soit largement diffusée.

A titre indicatif, voici une liste non exhaustive autour de laquelle peut se construire le Forum :

- élus et agents de la collectivité,
- associations et groupes actifs de citoyens,
- représentants des entreprises et artisans des différents secteurs d'activités,
- organismes consulaires et groupements professionnels,
- syndicats de salariés et organisations de consommateurs,
- administrations et agences spécialisées,
- organismes sociaux et culturels,
- citoyen.

C. L'ELABORATION DU DIAGNOSTIC

Préalablement à toute définition de mesures, comme c'est la finalité de l'agenda 21, il est nécessaire d'établir un diagnostic dans un premier temps. Il a pour but de dresser un état des lieux complet du territoire dans une perspective de développement durable.

Ce diagnostic va permettre d'analyser les réalités territoriales et les attentes économiques, sociales et environnementales. De ce diagnostic seront déduits les objectifs à atteindre pour améliorer la performance de la collectivité, étape essentielle qui déterminera les axes du projet Agenda 21 à mettre en concertation. Le diagnostic revêt une grande importance, car il permet de faire une "photographie" de la situation de la collectivité et des principaux problèmes à résoudre, étape indispensable en amont de toute réflexion stratégique à moyen ou à long terme sur l'avenir d'un territoire.

Le contenu d'un agenda 21 local et le projet qui le sous tend sont spécifiques à chaque collectivité locale et, dans une certaine mesure, la méthode d'élaboration le sera également. Diverses méthodologies sont proposées par les instances nationales et régionales, ou par des réseaux européens et nationaux. Chacune de ces démarches peut s'avérer pertinente, tout comme un mixage de plusieurs d'entre elles en fonction du contexte ; la meilleure méthode sera celle qui permettra de susciter la plus forte implication et la plus grande volonté d'aboutir à la réalisation du projet.

Certaines démarches de diagnostic privilégient le repérage et la hiérarchisation des besoins et des aspirations de la population, en s'appuyant notamment sur le Forum, ou en se livrant à des consultations plus larges de la population.

D'autres cherchent à appuyer la réflexion sur des analyses objectives : état des lieux des problèmes environnementaux, sociaux et économiques, leurs causes et leurs effets.

Une autre approche consiste à faire formuler au préalable par la collectivité la philosophie du projet, ainsi que les principes qui lui serviront de guide tout au long de la démarche.

Il est également concevable de faire le choix délibéré du pragmatisme, en définissant un premier programme d'actions aux ambitions limitées, avec l'idée de l'élargir progressivement pour intégrer à terme toutes les dimensions d'un véritable Agenda 21 local.

En vue d'une future mise en œuvre opérationnelle de l'agenda 21 local, et afin de permettre une meilleure rédaction du diagnostic du territoire, il est préférable de tenir compte des outils dont la collectivité s'est déjà dotée, tels que les documents de planification, les dispositifs financiers ou les études déjà réalisées.

La collaboration avec un consultant extérieur, un bureau d'études par exemple, peut s'avérer enrichissante lors de cette phase d'identification de la situation et de rédaction du diagnostic, pour des raisons d'objectivité et d'indépendance de jugement, et afin de mettre en cohérence, en particulier, les diagnostics existants et les attentes des acteurs socio-économiques. Il est néanmoins important de ne pas déléguer entièrement la réalisation du diagnostic de la collectivité, car les services techniques, administratifs et les élus doivent pouvoir y participer. A ce stade, on peut aisément imaginer une concertation par champs d'action, service par service par exemple, afin d'interroger systématiquement toutes les parties.

Il apparaît donc que cette phase de diagnostic est conçue à partir d'une analyse à la fois objective et subjective ; cependant, il devra ensuite être affiné, et complété, par une identification collective des problèmes et de leurs origines. Dans un premier temps, cependant, les grandes lignes du projet local et les principes qui le sous-tendent peuvent être validées politiquement et portés à la connaissance de l'ensemble des membres de la communauté.

D. IDENTIFIER COLLECTIVEMENT LES PROBLEMES POUR FORMULER LES OBJECTIFS DE LA COLLECTIVITE

1) Organiser la concertation de l'ensemble des citoyens

Suite à ces premiers exercices de réflexion sur l'état des lieux du territoire, une seconde étape doit permettre une identification collective des problèmes émergents sur le territoire local et de leurs causes, suivie du choix des objectifs et de l'élaboration du programme d'actions.

A ce stade de la démarche, des allers-retours entre les acteurs concernés (citoyens, élus, associations entrepreneurs, scientifiques, services administratifs, autres collectivités...) doivent être organisés ; par ces échanges, la collectivité doit parvenir à approfondir le processus démocratique, garant de la réussite de l'agenda 21 local à moyen et long termes.

Par concertation, il faut entendre consultation, et participation de l'ensemble des citoyens à la prise de décision concernant la collectivité. Néanmoins, cet objectif de faire participer chacun des citoyens est difficilement réalisable, et il est plus vraisemblable que des représentants de groupes particuliers de la collectivité et quelques citoyens motivés s'impliquent activement dans le processus.

Plusieurs choix de processus participatif sont possibles ; quelque soit le choix opéré par la collectivité, elle doit veiller à représenter tous les groupes et toutes les catégories de citoyens. Afin de mobiliser le plus grand nombre d'habitants, deux modalités de la concertation doivent être privilégiées :

- la décentralisation de l'organisation, qui consiste à "aller chercher" les participants dans leurs quartiers ou leurs associations,
- et l'utilisation de l'expertise citoyenne, qui permet de nourrir le diagnostic de la connaissance que les citoyens ont acquis au sein de leur environnement quotidien.

Afin de clarifier la démarche de la collectivité auprès des habitants, l'élaboration d'une Charte de la concertation est la bienvenue ; elle définira l'objectif et le fonctionnement du processus de concertation (calendrier, moyens, personnes associées).

2) Déterminer l'état actuel du territoire et les problèmes existants

L'élaboration d'un premier état des lieux va alimenter la réflexion, pour identifier les freins au développement durable sur le territoire et déterminer les axes à investir grâce à l'agenda 21 local. Cette phase d'échanges peut notamment se faire dans le cadre du Forum 21, lieu privilégié de rencontres et de discussions autour de la démarche d'agenda 21 local, ou bien dans le cadre d'ateliers spécifiques, qui traiteront d'une thématique en particulier.

Ainsi, c'est au sein du Forum ou bien des ateliers que les problèmes qui concernent la collectivité et le territoire sont identifiés, étudiés et définitivement sélectionnés. Il est alors important de déterminer, de manière précise et en appui de la législation en vigueur, la part de responsabilité relevant de la collectivité locale, puis d'estimer sa marge d'action pour résoudre le problème ; l'appui de techniciens spécialisés et de scientifiques est important lors de cette étape fondamentale du diagnostic des problèmes et des causes.

Dans la mesure où il n'existe pas de critère absolument objectif de ce qui constitue un "problème" au regard du développement durable, car il est toujours possible de discuter les seuils de dangerosité, par exemple, certains éléments pourront être soulignées en tant que symptômes de dysfonctionnement ou d'obstacles au développement durable. La collectivité peut d'ailleurs choisir de réinventer ses propres critères de détection de dysfonctionnements.

3) Formuler les objectifs et déterminer les moyens

Le Forum et/ou les ateliers, après avoir travaillé à l'identification des dysfonctionnements existants sur le territoire et leurs causes, doivent assigner des objectifs à l'Agenda 21 local, et déterminer des objectifs pour les atteindre. Une fois le consensus établi sur ces objectifs et ces moyens, ils seront soumis au Conseil et, en dernière instance, adopté par celui-ci.

D'une manière générale, les objectifs doivent être ciblés et accessibles, comporter des échéances dans le temps et avoir le soutien de la majorité des citoyens. Lors de la formulation de chaque objectif, il faut en évaluer les avantages et les inconvénients, envisager des stratégies alternatives, voire des études d'impact, afin de s'assurer de la justesse des mesures.

Les objectifs formulés devront relever du domaine écologique, social, économique et culturel de façon équilibrée. Pour plus de clarté, ils pourront être répertoriés par domaine : environnement, social, qualité de vie, santé... Au cours de cette phase difficile de formulation d'objectifs, la collectivité peut évidemment étayer ses choix par des conseils d'experts, au sein de ses services ou d'organismes privés.

La hiérarchisation des objectifs permet de concentrer l'action de la collectivité sur des actions réalisables à court terme dans un premier temps, puis à plus long terme. Les choix pourront être opérés en fonction des données suivantes :

- la gravité des effets, notamment dans le cas de dommages irréversibles,
- la gravité des risques,
- le dépassement des seuils indiqués par les indicateurs, les tableaux de classification et de normes,
- les obligations légales,
- les coûts éventuels de réparation ou de prévention pour la collectivité,
- l'impact social, ...

4) Elaborer un programme d'action, ou Agenda 21

Une fois les objectifs de sa stratégie définis, la collectivité peut passer à la détermination des moyens permettant de les atteindre, soit la phase d'élaboration du programme d'action, ou Agenda 21, proprement dite.

Ce programme est composé de projets spécifiques, d'instruments réglementaires et législatifs, de moyens de contrôle administratifs et budgétaires, de dispositifs de communication. Il sert de référence pour la planification des activités de la collectivité et, en vue du respect du calendrier, fixe les budgets et détermine l'attribution des responsabilités.

Une possible organisation de cette phase de travail consiste à faire "remonter" les bilans dressés lors de la tenue des ateliers thématiques vers le Forum, en charge de la réalisation de la synthèse des objectifs et de la rédaction du programme d'action. Cette solution présente l'avantage de permettre un débat public du document s'appuyant sur une analyse transversale des problèmes et des objectifs.

Une seconde option consiste à débattre des objectifs au sein des Ateliers et du Forum, puis de confier à la collectivité le soin de formuler l'Agenda 21 local dans sa version définitive, qui le soumet de nouveau au Forum pour consultation.

Dans les deux cas, une navette paraît souhaitable entre le travail réalisé au sein des ateliers thématiques et du Forum. Le principal objectif, commun aux deux options, est l'élaboration d'une synthèse générale à partir de l'ensemble des travaux.

E. L'ADOPTION DU PROJET ET SA PUBLICATION

L'adoption de l'Agenda 21 local nécessite deux procédures distinctes : la consultation de la population et la soumission du projet aux élus pour validation.

1) La validation de l'Agenda 21 local par la population

Cette étape de consultation de la population sur le projet précède la soumission du projet au conseil d'élus. Il s'agit non seulement d'une étape essentielle, qui permet de mobiliser la population sur les enjeux propres à l'Agenda 21, mais c'est aussi dans cette initiative que résident les chances de succès du projet.

D'un point de vue politique, la légitimation du projet sera augmentée par l'adhésion des habitants. En outre, le programme d'actions constitué par l'agenda 21 va engager la collectivité pour plusieurs années ; il est donc capital que ses habitants valident son application, tout en s'y sentant étroitement associés.

Pour permettre la plus grande adhésion possible, l'agenda 21 local doit être mis à la disposition de la population, y compris et surtout des citoyens qui n'ont pas participé directement au processus d'élaboration. Plusieurs possibilités permettent à ces derniers de pouvoir s'exprimer sur l'agenda 21 local : une ligne de standard téléphonique destinée au recueil des commentaires, le lancement d'une enquête présentant l'Agenda 21 local et demandant aux citoyens d'approuver ou non le document dans

son ensemble, ou encore un référendum local. Au final, il importe que l'Agenda 21 local soit un programme d'actions ouvert à tous.

2) La validation de l'Agenda 21 local par les services et les élus

Une fois le programme d'actions rédigé, et parallèlement à la consultation de la population, il doit être soumis aux divers membres de la collectivité.

Le projet de programme va être soumis aux services de la collectivité qui vont en étudier la validité et la faisabilité réglementaires, financières et techniques. La relecture de l'Agenda 21 local par ces spécialistes permet d'améliorer les mesures retenues et de rendre le dispositif conforme aux réglementations en vigueur. Les propositions ou modifications apportées par les services pourront être soumises, une dernière fois, pour validation au sein du Forum.

Ce projet expertisé est ensuite soumis aux élus, afin qu'ils ratifient le document ainsi élaboré. Les élus doivent examiner le programme d'action retenu point par point, et déterminer dans quelle mesure ces objectifs relèvent du ressort de la collectivité et sont susceptibles de servir de référence à l'action quotidienne de ses membres. Ils peuvent ainsi éventuellement réorganiser le programme d'actions repenser la hiérarchisation des objectifs, apprécier l'opportunité des moyens en fonction des ressources de la collectivité. Ils définissent, enfin, la stratégie à long terme de la collectivité, entérinant une vision prospective du développement du territoire.

3) La publication de l'agenda 21 local

Suite à ces différentes phases de consultation, de modification et de validation, l'Agenda 21 local entre dans sa phase finale. Au stade de la soumission aux élus, la rédaction est presque aboutie. Néanmoins, et dans un but de sensibilisation, il peut être intéressant de compléter le travail de rédaction du groupe porteur du projet par celui d'une agence de communication, le document définitif n'en sera que plus accessible.

Si la lisibilité est requise, il ne faut pas pour autant que le Programme d'action devienne simpliste : l'Agenda 21 local est un document riche, qui traite de questions complexes et suit une méthode rigoureuse, et ce différentes composantes ne doivent pas disparaître du document final présenté au public.

La présentation de l'Agenda 21 local peut se faire sous différentes formes. Classiquement, un avant-propos du Président de la collectivité, ou du Maire, précise la démarche de la collectivité et les enjeux associés au développement durable. Il peut également être fait mention du processus consultatif d'élaboration du document. Enfin, le contenu thématique du programme d'action est développé, et les responsabilités de chacun développées.

Ensuite, la publication de l'Agenda 21 local peut être envisagée, et la collectivité doit chercher à multiplier les supports de communication. En ce sens, la création d'un site Internet semble intéressante.

F. L'APRES AGENDA 21 LOCAL : UN PROGRAMME D'ACTIONS A COMMUNIQUER ET A FAIRE VIVRE

1) L'adaptation du programme

L'élaboration, puis la publication de l'agenda 21 local, ne constituent qu'une première étape vers le développement durable du territoire. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local, une

double évaluation permanente doit être effectuée : celle des actions entreprises et des résultats obtenus. Le dispositif peut dès lors être amélioré et modifié en conséquence.

Selon une périodicité qui aura été définie au sein du Forum, l'Agenda 21 local et ses différentes composantes seront évalués. L'évaluation permet de mesurer, à un moment donné, le chemin parcouru pour atteindre un objectif ou une série d'objectifs, dans une démarche d'amélioration continue. Elle repose sur une grille d'indicateurs qui servent à la fois aux élus, aux services et au forum, pour évaluer le programme d'actions et éventuellement corriger les orientations ou les moyens. La concertation sera partie intégrante de l'évaluation et de la poursuite de l'Agenda 21 local.

2) L'information continue autour de l'Agenda 21 local

En parallèle, la collectivité porteuse de l'Agenda 21 local doit poursuivre ses efforts pour faire connaître son action en matière de développement durable. L'information et la sensibilisation des citoyens contribueront à légitimer et à pérenniser la démarche.

La collectivité ne doit pas hésiter à faire appel à des professionnels de la communication afin d'organiser des événements en lien avec son agenda 21 pour mobiliser les citoyens :

- débat public,
- journées d'information thématiques,
- week-end du développement durable,
- itinéraire du développement durable...

La créativité et l'imagination de chacun sont largement appelées à contribution, y compris de manière plus informelle et spontanée, lorsque l'initiative de la démarche provient des habitants. Le soutien des relais médiatiques s'avère d'une grande utilité dans ce genre de manifestations.

* * *

Ce schéma innovant de développement durable qu'est l'Agenda 21 local doit permettre de construire une culture partagée des enjeux du territoire et d'y associer pleinement l'ensemble des ses acteurs. Cet objectif, s'appuyant nécessairement sur le temps, est le gage d'un renforcement de la cohésion de la communauté territoriale et de l'efficacité économique, sociale et environnementale de la collectivité.

L'agenda 21 local amène des évolutions dans les mécanismes de prise de décision locale. Prises en compte dans les nouveaux instruments réglementaires, et d'une manière générale dans les processus récemment confortés de décentralisation, ces évolutions impliquent une réelle participation aux projets du territoire des citoyens et des partenaires socio-économiques : associations, représentants sociaux, jeunes, chercheurs et universitaires, entreprises, services déconcentrés de l'Etat.... Elles fournissent ainsi la double opportunité de définir un programme répondant aux aspirations de la collectivité et de responsabiliser les différents acteurs à la réussite de sa mise en œuvre.

En effet, même si l'agenda 21 procède par étapes successives, cette démarche novatrice doit mobiliser toutes les forces de la communauté. Cette mobilisation passe par l'appropriation du projet par les citoyens, et donc par leur implication dans le processus de la concertation. Ce nouveau processus de construction de la décision, loin de se substituer à la collectivité et aux élus, à qui reviennent en pleine responsabilité les décisions concertées, renforce leur rôle, leur responsabilité et leur légitimité.

Néanmoins, ces innovations apportées par la construction d'un Agenda 21 local dans les modes de décision politique, telles que la sensibilisation des agents de la collectivité, la mobilisation des citoyens, ou encore la concertation avec les partenaires du territoire, et mises en avant par les spécialistes comme étant garantes de la réussite la démarche, restent relativement théoriques.

En effet, les projets d'Agendas 21 locaux lancés en France, s'ils sont assez nombreux et divers (près d'une centaine, pour des collectivités régionales, départementales, intercommunales et communales), ne sont pour la plupart pas suffisamment engagés pour avoir fait l'objet d'une analyse et d'une évaluation sur la correspondance de la démarche effectivement entreprise avec les pratiques conseillées.

Aussi, à ce stade des projets en France, on peut craindre des effets "d'affichage" de la part des collectivités qui ont entrepris l'élaboration d'un Agenda 21, soulignant ainsi leur souci de créer un large consensus autour de cette démarche, mais ne se donnant pas les moyens pour atteindre cette unanimité dans les faits.

Une analyse des modes de participation citoyenne et d'association des partenaires locaux effectivement constatés dans les projets d'Agendas 21 permettrait de prendre du recul par rapport aux pratiques conseillées, et de mieux définir les modes de gouvernance réinventés par l'Agenda 21 local.

IV. La gouvernance, pilier de l'Agenda 21 local

La Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement annonce en 1992 à travers son dixième principe, que :

"le meilleur moyen de traiter les problèmes environnementaux est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques (...) et avoir la possibilité de participer au processus de décision."

La participation citoyenne, un des principes fondamentaux du développement durable, assure l'adhésion des citoyens dans les projets à caractère public, sur la base d'une information adéquate et transparente. Cette "participation" préfigure un renforcement, mais aussi un renouveau de la capacité qu'ont les peuples à agir librement et à construire un avenir désirable pour eux-mêmes et pour les générations futures.

L'Agenda 21 local, déclinaison territoriale des principes de la Déclaration de Rio, apparaît essentiellement comme un processus dont la participation de l'ensemble des citoyens constitue une des pierres angulaires de la démarche ; le grand public, à tout niveau de la procédure, doit disposer d'informations suffisantes pour pouvoir influencer sur les décisions. L'autorité politique locale ne peut plus être seule aujourd'hui à décider d'un projet commun à long terme, ni à conduire la mise en œuvre des actions qui en découlent. Il convient donc de construire des partenariats, des coordinations d'un nouveau type, de nouveaux modes de gouvernance.

Si cette notion de gouvernance est fréquemment utilisée dans le cadre de l'élaboration des Agendas 21 locaux, ce concept ancien revêt multiples définitions et acceptations, qui ont évolué avec l'évolution des sociétés et des modes de décision politiques.

A. LA NOTION DE GOUVERNANCE LOCALE

Etymologiquement, le mot gouvernance proviendrait des mots grecs *kyberman* et *kybernetes* qui signifient respectivement *naviguer* et *piloter*. Il implique donc la conduite ou l'utilisation d'une technique ou d'un mécanisme quelconque afin d'assurer une direction cohérente.

Le terme gouvernance a été attesté au XIII^{ème} siècle en France au sens de "gouvernement"¹.

D'après Offner², "la gouvernance est la capacité de produire des décisions cohérentes et à développer des politiques effectives par la coordination entre acteurs publics et non gouvernementaux". Ainsi, la notion de gouvernance exprime le besoin de mettre à jour le rôle des acteurs non étatiques dans les mécanismes de régulation politique, et met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs.

Aujourd'hui, de façon générale, la gouvernance désigne l'ensemble des relations de pouvoir au sein d'une société, ainsi que les modes d'arbitrage entre les différents détenteurs de pouvoirs. Le gouvernement désigne l'exercice du pouvoir politique sur une communauté d'individus et, par extension, le pouvoir qui dirige un État. Le gouvernement n'est donc qu'un des acteurs de la gouvernance. En fait, le concept de gouvernance doit se concevoir à différents niveaux : mondial, ou européen, national, local.

¹ Dictionnaire historique de la langue française Le Robert, Tome 1.

² OFFNER J.M. (1999), *Les entreprises de réseaux entre marchés et sociétés* - Ecole nationale des Ponts et Chaussées

Récemment, le Programme des Nations-Unies pour le Développement en donnait la définition normative suivante :

"La gouvernance peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. Elle comprend les mécanismes, procédés et institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.

La bonne gouvernance est participative, transparente et responsable. Elle est aussi efficace et équitable. La bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement".

La Commission européenne a fait inscrire sa propre notion de gouvernance dans le *Livre blanc de la gouvernance européenne*. Ainsi, l'expression "gouvernance européenne" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Ces cinq principes de la "bonne gouvernance" renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité. La Commission résume la gouvernance à l'utilisation qui est faite par l'Union des pouvoirs qui lui sont conférés par ses citoyens.

Dans la mesure où c'est au processus citoyen participatif exercé à un niveau local que nous faisons référence, il convient de retenir le sens qui correspond à l'intervention de la société civile dans les modes de décision. Car, selon Benko & Lipietz¹, la gouvernance correspond à un mode de régulation qui ne repose pas exclusivement sur les mécanismes du marché, ni sur les interventions de l'État, mais qui s'appuie plutôt sur la société civile au niveau local ; elle renvoie à l'action de piloter un système, de coordonner une action collective.

Aussi, on peut résumer la gouvernance locale comme la capacité de la collectivité à inventer des moyens pour impliquer la population dans ses choix, soit d'établir un cadre d'action collectif et solidaire en reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique local.

La gouvernance est parfois synonyme de "participation citoyenne", ou de "démocratie participative"; sur un territoire, elle suppose en effet la concertation et la coopération active entre les différentes parties prenantes. La gouvernance locale implique une animation et une régulation territoriales, et la mise en dialogue des Elus avec la société civile dans sa diversité.

En effet, c'est de la construction d'un projet que naît l'identité collective ; c'est cette pratique qui contribue à faire exister un territoire qui ne soit pas un simple espace de concurrence économique. La gouvernance locale repose donc sur la construction de projets concertés ; elle implique l'établissement de nouveaux partenariats sur le plan horizontal et vertical, et une redéfinition des règles et des principes de l'action publique.

B. L'EMERGENCE DU CONCEPT

La popularité relativement récente de la notion de gouvernance est étroitement liée aux caractéristiques de l'environnement social, économique et politique dans lequel nous évoluons depuis quelques années. Une de ces caractéristiques a trait au rôle de l'État qui a fait l'objet de vifs débats au cours des deux dernières décennies.

¹ BENKO Georges, LIPIETZ Alain (1995), "De la régulation des espaces aux espaces de régulation"

Ainsi, l'ancien modèle de décision des politiques et des projets publics, qualifié de "régime de la planification"¹ ou de "modèle de l'instruction publique"², organisant le processus de décision autour de l'Etat, porteur de l'intérêt général et unique instance légitime de production de normes, correspond à un modèle de "gouvernance d'autorité"³. Au sein de ce modèle, la légitimité des décisions prises provient de la représentativité de ceux qui les prennent.

Or, depuis environ vingt ans, nombre de contestations et de conflits sont apparus autour de grands projets (implantation de centrales nucléaires, grands projets d'infrastructures autoroutières ou ferroviaires), entraînant souvent des situations de blocage défavorables à l'élaboration et à la réalisation de ces projets. Il convient de trouver des réponses à ces contestations, voire de les éviter, afin d'aboutir à une plus grande acceptabilité et légitimité des politiques et de leurs projets. Une gouvernance participative s'impose car, organisée en amont des processus de décision, elle serait susceptible de favoriser la réelle concertation des différents acteurs et la prise en compte de leurs connaissances et points de vue.

Appréhendée de façon positive, la gouvernance locale, peut sans doute être analysée comme une "réappropriation" du politique par des acteurs sociaux qui, dans le sillage du développement de l'Etat-providence, ont vu leur capacité d'agir sur leur environnement immédiat diminuer progressivement.

Avec l'apparition de la notion de développement durable dans les débats internationaux et nationaux, les décisions prises doivent, désormais :

- prendre en compte la durée, ce qui impose une réflexion sur le long terme ;
- favoriser un développement global, et non plus seulement la croissance économique ;
- tenir compte des interactions entre les différentes échelles concernées, du local au global ;
- faciliter la compréhension, le partage et l'évaluation par le plus grand nombre.

La multiplication des problèmes liés aux inégalités sociales, à l'économie mondiale et aux déséquilibres écologiques, ainsi que leur complexité, font prendre conscience aux pouvoirs publics que les questions qui se posent débordent parfois de leur champ de compétence et doivent être analysées sous une multiplicité de points de vue.

Dans ce contexte, la pluralité des savoirs et des systèmes de valeurs, mais aussi l'apprentissage collectif et la coproduction de projets paraissent essentiels, afin de rassembler l'ensemble des connaissances nécessaires à la résolution du problème décisionnel en jeu, mais aussi pour réduire les zones d'ignorance et parvenir à une meilleure qualité de l'expertise et de la décision. La participation semble s'imposer au sein d'un nouveau mode de gestion de la complexité des problèmes posés, notamment parce qu'elle permet à de nombreux acteurs de se réunir, de réfléchir ensemble aux problèmes, et d'ajuster leurs positions.

Cette vision de la gouvernance locale incite à mettre l'accent sur les réseaux qui se tissent ou se consolident sur le plan territorial, sur les manifestations de solidarité observées, sur les décisions consensuelles qui se prennent sans intervention de l'extérieur. La gouvernance locale serait alors issue d'un processus de diffusion du politique qui élargirait l'exercice de la citoyenneté aux acteurs sociaux.

Cette redéfinition des pouvoirs met en évidence la demande des acteurs sociaux en faveur de modes décisionnels décentralisés et de pouvoirs partagés entre acteurs territoriaux. Elle se distingue du marché (régulation par les prix) et du gouvernement (régulation par la hiérarchie) en se focalisant sur les mécanismes intermédiaires. En effet, la gouvernance fait référence à la coopération, aux réseaux,

¹ FOURNIAU J-M. (1997), *Régimes de la décision et participation des citoyens* - Annales des Ponts et Chaussées

² CALLON M. (1998), *Des différentes formes de démocratie technique* - Annales des Mines

³ FROGER G. (2001), *Gouvernance et développement durable* - Helbing&Lichtenhahn

aux conventions, aux alliances, aux partenariats, etc., comme formules de coordination de la pluralité d'acteurs plus ou moins autonomes mais interdépendants. L'intérêt actuel pour ce concept traduirait donc une volonté de tenir compte de cette pluralité de nouvelles formes de gouvernance locale.

C. LES IMPLICATIONS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Généralement, la gouvernance est associée à la fois à la démocratie (élective et participative), à l'administration, à la transparence, à la participation, en vue de renforcer la cohésion sociale. Elle implique des efforts de négociation, de concertation, de mise en réseaux pour une échelle territoriale donnée (municipalité, intercommunalité, département, région). La marge de gouvernance des communautés locales serait ainsi liée à leurs capacités à faire converger tous ces niveaux en fonction d'objectifs définis localement.

Les capacités du développement se situent dans les liens instaurés : les contrats sociaux, les réseaux, la confiance inter-individus et inter-groupes qui favorisent ensemble la capacité d'agir. Ce brassage d'acteurs, les uns ancrés dans la société civile et les autres dans les appareils de gestion publique, représente bien la gouvernance qui est susceptible de favoriser un véritable développement approprié.

Pour qu'il soit effectivement institué, le développement durable doit utiliser des modes de gestion qui permettent d'associer pleinement les citoyens à la définition du devenir de leur communauté, à l'articulation d'un projet collectif fixant les termes du développement communautaire et contribuant à moduler l'environnement porteur lui-même. C'est pourquoi, la définition des contours particuliers du projet de devenir socio-économique d'une communauté ne saurait être une entreprise techniciste et administrative.

Pour être signifiants et gagner l'adhésion des citoyens, les choix et les arbitrages liés à ce type de projet doivent reposer sur un processus démocratique fort et sur une participation active de l'ensemble de la communauté. Une démarche décentralisée, participative et partenariale s'impose donc pour des raisons d'efficacité instrumentale. L'approche plus globale et la transversalité recherchées au cœur du développement durable appellent donc à trouver de nouveaux modes de gestion.

En d'autres termes, il devient nécessaire de permettre aux divers acteurs de la communauté d'agir en fonction des conditions particulières de leurs circonstances, tout en s'inscrivant dans le projet d'ensemble de la communauté. Cela n'implique pas nécessairement le retour "au chacun pour soi", mais fait plutôt référence à la nécessité de repenser les formes de la gouvernance locale pour y associer les divers intervenants constitutifs de la communauté.

D. L'IMPORTANCE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Au début des années 80, dans la stratégie mondiale de la conservation, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN, 1980) mettait l'accent sur la participation des communautés locales, notamment dans la planification, la prise de décisions et la gestion. C'est un moyen précieux de tester et d'associer les objectifs économiques, sociaux et écologiques. Les auteurs de cette stratégie mondiale soulignaient également que la participation des citoyens à la planification dépend à la fois des pouvoirs publics et de l'intérêt du public. La remarque fondamentale qui en ressortait est que l'idéal serait de voir les citoyens participer à toutes les phases de la planification, de l'élaboration, de l'application et du suivi des projets de développement.

La participation et la mobilisation des citoyens et des communautés à la gestion et à la conservation environnementale étant de plus en plus reconnues comme une clé de succès, voire un fondement de développement viable¹, il convient alors d'associer l'ensemble de la communauté à la planification, à la décision et à la cogestion de leur territoire de vie. Une meilleure participation des communautés

¹ CNUED, 1993

locales est souvent une condition préalable à l'amélioration des processus, car c'est dans la mesure où les membres de la communauté croient au potentiel présent et futur de leur milieu qu'ils collaborent à son développement.

En définitive, la participation du public est une stratégie d'apprentissage collectif visant à accroître les capacités de développement des communautés. Si cet objectif semble simple, la méthode pour l'atteindre est à inventer : la gouvernance, processus de décision collectif se caractérisant par la participation, la transparence et la responsabilité. La gouvernance locale encourage la négociation entre les différentes parties intéressées ; dans son exercice, les collectivités territoriales ont un rôle fondamental à jouer.

En outre, en gardant un rôle essentiel, les élus et les leaders locaux doivent contribuer à animer la dynamique en s'appuyant sur des mécanismes permettant de dégager des consensus ou des contrats collectifs sur des objectifs de développement territorial durable retenus par l'ensemble de la communauté. L'affirmation de leur leadership en matière d'environnement et d'aménagement étant devenue incontournable, l'exercice d'une telle gouvernance leur permettrait d'orienter, de concerter et de concilier les diverses interventions multisectorielles dans le sens d'un projet territorial intégré de la communauté.

Dans cette optique, l'Agenda 21 constitue, sans nul doute, le résultat le plus important de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement et de la mise en œuvre de ce principe de gouvernance.

E. L'AGENDA 21 LOCAL : L'OUTIL PRIVILEGIE D'EXERCICE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

En reconnaissant le rôle déterminant des autorités locales dans la mise en œuvre concrète des principes du développement durable et en incitant les élus à concevoir, en concertation avec la population, des programmes d'action à l'échelle de la collectivité, l'Agenda 21 de Rio se présentait déjà comme une démarche novatrice qui doit mobiliser toutes les forces de la communauté pour un véritable exercice de la gouvernance.

Cette mobilisation passe par l'appropriation du projet par les citoyens, et, par conséquent, leur implication dans le processus de concertation. Loin de se substituer à la collectivité et aux élus, à qui reviennent la pleine responsabilité des décisions concertées, ce nouveau processus de construction de la décision renforce leur rôle, leur responsabilité et leur légitimité.

Les élus et l'ensemble de leurs partenaires doivent ainsi tout mettre en œuvre pour susciter l'adhésion des services et des acteurs socio-économiques : associations, représentants sociaux, jeunes, chercheurs et universitaires, entreprises, structures déconcentrées de l'État. . . aux projets du territoire. Ce qui fournit une double opportunité de définir un programme répondant aux aspirations de la collectivité et de responsabiliser les différents acteurs à la réussite de sa mise en œuvre.

Le développement durable suppose que chaque échelon de décision prenne de meilleures décisions en ne perdant pas de vue la compréhension d'ensemble, et en intégrant de façon cohérente des objectifs d'efficacité économique, d'équité sociale et de préservation de l'environnement. La gouvernance au service du développement durable a un contenu original : en imposant une transformation des formes de la décision et de l'action publique ainsi que des institutions, elle contient une éthique des comportements, et elle favorise les partenariats garants de l'intégration des dimensions sociales et environnementales. Concrètement, c'est un processus décisionnel continu et coopératif entre des acteurs ayant des intérêts différents, voire conflictuels.

Au niveau local, la gouvernance pour les Agendas 21 locaux consiste à permettre aux collectivités locales de décider de leurs stratégies de développement en consultant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Cette stratégie ne peut émerger que d'une coopération entre les institutions et les différentes parties intéressées, dans laquelle chacune exerce pleinement ses responsabilités et ses compétences.

L'Agenda 21 est, de ce fait, un projet politique qui dépasse largement la simple gestion des risques environnementaux. C'est un outil de cohérence pour la mise en œuvre d'un développement concerté, solidaire, responsable et ouvert sur les cultures et sur le monde, qui nécessite de définir une nouvelle structuration de l'action publique, et est susceptible de conduire à des modifications de fonctionnement et de processus de décision.

Un Agenda 21 local offre, en effet, l'opportunité d'enrichir le dialogue entre les groupes sociaux et la collectivité ; les démarches de concertation conduisent à une nouvelle pratique de l'exercice du pouvoir. De plus, les citoyens informés des réalités locales, associés au débat sur les grandes orientations et participant à leur réalisation, sont susceptibles de mieux apprécier les finalités de l'action publique. Rendue plus intelligible, l'action publique gagne en crédibilité ; les citoyens deviennent ainsi les acteurs d'une démocratie participative animée par l'autorité locale.

C'est cette démocratie renouvelée qui doit fonder l'adhésion des citoyens à un projet de développement territorial. L'Agenda 21 local amène donc des évolutions dans les mécanismes de prise de décision locale. Mieux encore, c'est un lieu d'exercice d'une véritable gouvernance locale, qui suppose d'adopter la transparence et la lisibilité des actions, de décloisonner les savoirs, d'organiser les échanges et le débat public, de construire des outils de concertation, de suivi et d'évaluation.

En s'inscrivant pleinement dans une dynamique territoriale, l'Agenda 21 local constitue l'outil privilégié de développement durable des territoires. En effet, il est conçu à partir des réalités et du contexte du territoire. Dans ce sens, il appartient à chaque communauté locale de le concevoir "sur mesure", à partir de ses besoins et de ses objectifs

L'agenda 21 local :

- implique le décloisonnement des domaines de compétence des élus et des services techniques et amène la construction progressive d'une synergie et d'une optimisation des interventions et des investissements ;
- fait appel aux "forces vives" de la communauté et, dépassant les simples relations opposants/partisans ou élus/administrés, l'Agenda 21 local permet à la collectivité d'animer un réseau d'acteurs, d'expertises et de savoirs diversifiés ;
- contribue à la construction d'une culture du développement durable, tant chez les acteurs territoriaux que chez les citoyens, et crée les conditions d'un dialogue nourri entre décideurs et citoyens ;
- pose des jalons qui permettent de vérifier la validité des objectifs, en concertation avec les acteurs concernés, et d'ajuster les actions au plus près des attentes de la collectivité.

Ce processus d'élaboration et de mise en œuvre favorise une participation plus large et plus significative dans l'élaboration de projets collectifs et surtout l'appropriation par les citoyens des termes du discours sur le développement durable de leur communauté. Une politique de développement durable en général, et les agendas 21 locaux en particulier puisqu'ils en constituent la déclinaison territoriale, s'avèrent ainsi des vecteurs importants pour mettre en place ou renouveler les modes de gouvernance locale.

Le processus d'élaboration de l'Agenda 21 local se révèle donc à la fois comme une occasion par excellence d'exercer de la gouvernance et un outil privilégié de mise en œuvre du développement territorial durable. La gouvernance constitue en effet un élément fondamental dans la mise en œuvre

de l'agenda 21 local, dont la réussite se mesure dans la capacité du projet à changer effectivement le mode de vie des populations concernées.

PARTIE III :

LES AGENDAS 21 DEPARTEMENTAUX PERMETTENT-ILS L'EXPRESSION D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE?

I. Origine et finalité de la démarche

A. CONTEXTE DE L'EVALUATION

Au vu de tout ce qui précède, il semble évident que le territoire est une unité significative d'analyse et d'action de développement durable. Dans la même logique, nous pouvons soutenir, que les collectivités territoriales sont des lieux où la convergence de l'action sur le terrain social, économique et environnemental est possible. Par conséquent, les politiques territoriales constituent des leviers incontournables dans l'atteinte des objectifs nationaux du développement durable, tant dans l'élaboration des politiques, que dans l'association des citoyens à leur mise en œuvre.

En outre, cette importance du "territoire" et de l'ensemble des acteurs territoriaux comme acteurs majeurs du développement durable a été rappelée au Sommet de Johannesburg en 2002, où il a aussi été question de l'importance incontestable des réseaux territoriaux et des Agendas 21 locaux dans la pratique visant la viabilité du développement des communautés locales.

La mise en place d'un Agenda 21 local est un moment privilégié dans la vie d'une collectivité pour recenser l'ensemble de ses politiques publiques, puis de les mettre en cohérence autour d'un programme local de développement durable. Il se traduit rapidement par des avancées concrètes et induit une meilleure coopération entre les services, bien souvent cloisonnés. L'Agenda 21 nécessite de repenser la politique de la collectivité et de définir une nouvelle structuration de l'action publique. Ceci se traduit par des modifications des processus de décision et de fonctionnements des services.

Par ailleurs, l'Agenda 21 local représente une chance pour la collectivité de développer, d'enrichir le dialogue entre les groupes sociaux et la collectivité, de redonner de la valeur à l'action publique et d'impulser la prise de conscience d'une nécessaire responsabilité de chacun. Ainsi, un Agenda 21 local offre à la collectivité l'opportunité ; de repenser la pratique de l'exercice du pouvoir.

C'est pourquoi il est important que ce soit les élus, et de préférence le premier élu de la collectivité, qui prennent l'initiative de son élaboration ; de ce fait, leur action repose sur une importante motivation.

Quelle que soit l'origine de l'initiative, l'implication politique du premier élu demeure incontournable ; un dialogue devra en outre être instauré entre différents acteurs, aux logiques diverses, qui interviennent sur le territoire, et qui vont négocier des objectifs communs pour un développement durable.

Ce processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'Agenda 21 local devra être annihilé par la collectivité elle-même : c'est à elle d'impulser et de coordonner la réalisation, le suivi et l'évaluation des actions, en concertation avec l'ensemble des citoyens et acteurs socio-économiques concernés. Ceux-ci doivent être consultés lors des différentes phases d'élaboration et leurs propositions sont débattues. En effet, la mobilisation de la société civile est l'élément moteur d'un Agenda 21 local. Il faut également s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services techniques et veiller au décloisonnement de leurs approches et responsabilités.

On le constate, il est primordial pour la collectivité qui élabore un agenda 21 local de définir et mettre en place les moyens pour informer, consulter, mobiliser les habitants et les acteurs socioéconomiques

du territoire. Il appartient néanmoins à chaque communauté de concevoir son propre mode de gouvernance à partir de son histoire et de ses ressources locales.

Il est quand même important de préciser qu'un certain nombre de démarches sont indispensables dans l'élaboration du programme d'actions, ainsi qu'elles l'ont été décrites précédemment :

- informer l'ensemble de la population et des acteurs du territoire sur la décision politique de réalisation d'un agenda 21 local, en préalable à la consultation et à la concertation ;
- sensibiliser et consulter de la même façon les agents de la collectivité ;
- organiser le pilotage politique et technique de la démarche ;
- mettre en place un lieu privilégié d'expression pour chacun (tel que le Forum 21) ;
- favoriser la meilleure coordination possible au sein de la collectivité et avec les autres administrations ;
- exposer le projet, dans ses différentes étapes (diagnostic, identification des problèmes, formulation des objectifs et adoption du programme d'actions) à l'ensemble des partenaires ;
- , veiller, à chaque étape de l'élaboration de l'Agenda 21 local, à la lisibilité et à l'accès par l'ensemble des populations concernées des informations ou des propositions qui seront mises en débat ;
- respecter les équilibres socio-économiques, dans la représentation des groupes ;
- mettre en place une démarche d'évaluation partagée qui guidera l'Agenda 21 local dans sa continuité.

Néanmoins, dans la mesure où cette méthodologie apparaît "idéale", puisqu'elle représente la synthèse de toutes les "bonnes pratiques" qui ont pu être avancées jusqu'à présent, ces exigences dans l'élaboration d'un Agenda 21 local demeurent théoriques. En outre, l'entrée relativement récente de la France dans le processus d'élaboration d'Agendas 21 dans les collectivités, n'a pas permis, jusqu'à présent, la réalisation d'évaluations des pratiques mises en œuvre à diverses échelles.

Aussi des interrogations portant la correspondance des démarches effectivement pratiquées avec les bonnes pratiques conseillées peuvent légitimement être exprimées.

B. COMMENT LA POPULATION EST-ELLE ASSOCIEE A L'ELABORATION ET AU SUIVI DU PROJET ?

Le meilleur moyen de réussir la conduite d'un Agenda 21 est d'y associer la population concernée le plus en amont et le plus étroitement possible, afin de trouver des solutions de type " gagnant-gagnant " au delà des divergences de points de vue ou d'intérêts.

Aussi, dans quelles étapes du projet la population est-elle impliquée ? En amont, lors des études d'opportunité autour des différents scénarios envisagés ? Ou bien en aval, une fois la décision de principe prise, pour affiner le projet ? Et enfin, lors du suivi et de l'évaluation ? Ou encore lors de toutes ces étapes d'élaboration du projet ?

Quel est le degré d'implication de la population ? Est-elle informée de manière transparente ? Est-elle également consultée lors d'un dialogue entre citoyens, élus, techniciens, associations ? Participe-t-elle à la prise de décision ?

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une participation citoyenne active nécessite des actions de sensibilisation et de formation qui donnent à chacun les moyens de comprendre le système dans lequel il vit et de faire des choix responsables pour lui et pour la collectivité.

Dans ce cas, la démarche agenda 21 valorise-t-elle tous les acteurs concernés ? Certaines actions sont-elles mises en œuvre afin de stimuler leur participation ?

Dans la même logique, il est conseillé de favoriser l'adhésion de tous les partenaires du projet en construisant des relations privilégiées avec eux. Ainsi, quels partenariats sont mis en oeuvre dans le cadre du projet Agenda 21 ?

Enfin, il peut être très utile de prévoir des mécanismes de médiation en cas d'apparition de divergences importantes au cours de la démarche, lors de la définition des problèmes ou de la formulation des objectifs. On entend par médiation le processus qui, par l'intervention d'une personne indépendante, permet de dégager les attentes profondes et implicites de chacune des parties, pour construire une solution nouvelle et répondant de manière équilibrée à ces attentes. Quels mécanismes de médiation sont prévus dans le cadre de ce projet ?

L'objectif de cette analyse est de parvenir à évaluer le degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes représentatifs de la société lors de la démarche de mise en place d'un Agenda 21 local, et d'estimer si l'agenda 21 local est effectivement le lieu privilégié de l'exercice de la gouvernance territoriale, ou bien si cette caractéristique de la démarche reste théorique et idéale.

II. Echelle territoriale d'analyse

Près d'une centaine de démarches de réalisation d'agendas 21 locaux ont été lancées en France ; ces projets concernent les échelles régionales, départementales, intercommunales et communales. Ces projets en sont à des stades d'avancement assez différents : alors que certains ont déjà adoptés, et que d'autres approches de leur terme (non validés officiellement mais démarche finalisée), d'autres n'ont fait l'objet que d'un lancement officiel, par exemple.

La démarche d'analyse, pour être efficace, ne doit s'appliquer qu'à un seul échelon d'action, afin de permettre la comparaison des résultats obtenus. Le niveau choisi, ici, est le niveau départemental, pour diverses raisons.

Le Conseil général, en tant que collectivité, constitue un lieu de transmission d'information et d'organisation de la démocratie. Néanmoins, la concertation a longtemps été préemptée par les communes, car les relations avec les citoyens sont avant tout considérées comme l'affaire des maires, et les Conseils généraux se sont heurtés pendant longtemps au fait que le maire, en règle générale, voit d'un mauvais œil que l'on s'adresse directement aux citoyens sans passer par l'échelon communal.

De ce point de vue, l'Agenda 21 local offre une opportunité pour les Départements de réinventer les procédures de gouvernance territoriale, dont ils se sont saisis de façon plutôt importante, puisque 12 Conseils généraux se sont lancés dans la mise en place d'un Agenda 21, soit plus de 10%.

En outre, les Départements sont aujourd'hui soumis à un certain nombre d'obligations réglementaires de réalisation de contrats de pays ou de communauté d'agglomérations lorsqu'ils en sont signataires; ils sont également tributaires de financements européens, et l'Europe a fixé des critères de durabilité pour l'ensemble des dossiers présentés. Aussi, la démarche Agenda 21 ne semble pas si éloignée des pratiques habituelles des Conseils généraux.

Enfin, les démarches Agenda 21 engagées au niveau départemental présentent l'avantage, pour cinq d'entre elles, d'avoir été adoptées officiellement ou de l'être très prochainement, ce qui permet une démarche d'évaluation plus complète car toutes les étapes clés de l'Agenda 21 pourront être étudiées.

L'échantillon d'évaluation de l'utilisation de la gouvernance territoriale dans les Agendas 21 départementaux correspond donc à cinq programmes d'actions :

- les Agendas 21 des Départements de l'Essonne, de la Haute-Saône et du Nord, adoptés en 2003 et 2004 ;
- les Agendas 21 des Départements des Hauts-de-Seine et de l'Hérault, dont les plans d'actions ont été validés dernièrement et dont l'adoption devrait intervenir avant la fin de l'année 2004.

III. Mise en œuvre de l'évaluation

L'objet de cette évaluation est de proposer un tableau de bord qui permette d'obtenir une photographie des moyens de gouvernance mis en œuvre par les Conseils généraux parvenus au terme de la première phase de la démarche – sa mise en œuvre, et qui ont adopté, ou presque, leur Agenda 21, et de considérer dans quelle mesure les collectivités étudiées ont fait appel aux méthodes de gouvernance territoriale.

La grille de lecture des moyens de gouvernance territoriale utilisés s'appuie essentiellement sur des observations qualitatives recueillies auprès des collectivités concernées. L'évaluation consiste ici à présenter les méthodes et techniques constatées pour associer le plus et le mieux possible la population et les partenaires du projet Agenda 21, en regard des pratiques idéales retenues.

Les réponses obtenues peuvent néanmoins être considérées comme fiables, car elles émanent des techniciens des Conseils généraux auditionnés – et non des élus – dont l'objectif est de conserver du recul sur la démarche afin d'être en mesure de proposer des améliorations régulières, facteurs de réussite de l'outil Agenda 21.

En outre, la qualité "universitaire" de l'enquête menée, garantissant sa non-utilisation à des fins politiques, a favorisé la sincérité et l'objectivité des réponses obtenues.

L'objectif est de générer une matrice dans laquelle la méthodologie de concertation autour de l'Agenda 21 départemental est disséquée pour remplir certains champs. Chaque champ implémenté donne lieu à l'attribution d'une note.

La notation en 5 catégories reste subjective et qualitative, puisque les données quantitatives sont rarement utilisables.

Une analyse descriptive permet de situer chacun des indicateurs dans le contexte de la démarche, et de rappeler la notation qui s'y rapporte.

Ces indicateurs qualitatifs ont pour objectif d'évaluer dans quelle mesure la population locale et les autres partenaires sont impliqués dans le projet d'Agenda 21 que mène la collectivité ; ils correspondent à une série d'affirmations retenues suite à l'analyse des bonnes pratiques et considérées comme garantes de l'exercice de la gouvernance territoriale dans le cadre de la mise en œuvre d'un Agenda 21 local. Il s'agit indirectement d'étudier les différents outils, structures et procédures mis en place par les Conseils généraux en vue d'associer la société civile à l'élaboration des projets de développement durable, et notamment de l'Agenda 21 local, dont la gouvernance territoriale est un facteur clé de réussite.

IV. La structure de la grille de lecture de la gouvernance dans les Agendas 21 départementaux

L'évaluation de l'exercice de la gouvernance territoriale dans les Agendas 21 départementaux se fera sur la base de deux séries d'indicateurs, se rapportant chacune à une échelle de valeurs comprenant 5 degrés.

La première grille de lecture ainsi définie permettra de définir la qualité de l'intégration de la problématique de la participation par les Conseils généraux lors de la phase d'élaboration de leur Agenda 21 départemental.

La seconde a pour objectif d'évaluer le degré de participation des acteurs du territoire lors des étapes-clé de l'élaboration de l'Agenda 21 départemental.

A. L'INTEGRATION DE LA PROBLEMATIQUE DE LA PARTICIPATION A L'ELABORATION DE L'AGENDA 21 PAR LE DEPARTEMENT

La première série d'indicateurs permet de déterminer l'intégration générale de la problématique de l'association des partenaires de l'Agenda 21 à son élaboration par le Département. Elle se base sur une échelle de valeur correspondant à un degré plus ou moins avancé de la prise en compte d'hypothèses précises. L'échelle utilisée comprend ainsi 5 degrés, dont un nul correspondant à la possibilité pour les Départements de ne pas intégrer la problématique évaluée.

3) L'Echelle de valeurs

1. Question non abordée.

Le degré le moins élevé correspond à la non-intégration de la problématique par la collectivité départementale.

2. Déclaration d'intention

Le second niveau équivaut à une déclaration d'intention de la collectivité pour atteindre l'objectif, mais qui n'est pas suivie d'actions allant dans ce sens.

3. Action ponctuelle

Ce troisième degré correspond à une approche partielle et conjoncturelle de la question, qui n'a pas été réfléchi de façon globale.

4. Approche fractionnée

Le quatrième niveau correspond à l'intégration de la problématique dans sa totalité par la collectivité, mais à des réponses qui ne sont que partielles.

5. Approche globale

L'atteinte du degré le plus élevé nécessite l'intégration globale de la question par la collectivité, qui y répond de façon pleine et entière.

4) Les indicateurs

Les hypothèses de la première grille de lecture, qui constituent les indicateurs de l'intégration de la problématique de la participation par le département lors de l'élaboration de son Agenda 21, s'appuient sur la méthodologie de mise en place de l'outil retenue dans ce mémoire.

a. Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.

Il est important que le premier élu du Département porte ce projet, afin de lui apporter toute la légitimité nécessaire et de convaincre l'ensemble des élus, des services et des citoyens de la nécessité de s'engager dans la voie du développement durable

b. Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.

Un comité de pilotage conduit le projet de l'agenda 21 départemental et devient le garant d'une démarche respectueuse des principes fondamentaux du développement durable et des agendas 21.

c. La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont de l'élaboration de l'Agenda 21.

Le décloisonnement des approches techniques est une clé essentielle du succès de l'Agenda 21 départemental ; il faut donc s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services du Conseil général.

d. L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.

La concertation autour du projet d'Agenda 21 départemental doit associer tous ceux qui veulent y participer, et susciter la participation de l'ensemble des acteurs concernés par les impacts du projet

e. Cette démocratie participative est mise en place par le Conseil général.

La mise en œuvre de la participation publique doit procéder d'une volonté politique, et il incombe à la collectivité porteuse du projet de veiller à sa mise en œuvre.

f. L'association des partenaires est également financée par le Conseil général.

Ce coût comprend les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de débats et de réunions publiques, l'information des partenaires.

g. La formulation du projet d'Agenda 21 départemental doit être compréhensible par tous.

Les informations disponibles sur la démarche de la collectivité doivent être clairement exprimées et accessibles aux non-spécialistes et permettre une utilisation efficace par les intéressés.

h. L'information sur la démarche Agenda 21 du département est accessible à tout moment.

L'information relative à la démarche engagée par le Conseil général doit être à disposition des partenaires de la démarche ; elle doit être complète et permanente.

i. La participation des habitants et des partenaires doit faire l'objet de bilans.

Pour justifier ses choix dans le cadre de la mise en place de son Agenda 21 vis-à-vis de la population, le maître d'ouvrage présente des bilans des démarches d'information et de sollicitation organisées.

j. La publication de l'Agenda 21 départemental est destinée à toutes les personnes concernées par sa mise en place.

Lors de la publication de l'Agenda 21 départemental, la collectivité doit chercher à multiplier les supports de communication afin de toucher la plus large partie des personnes concernées.

Grille de lecture n°1 :

Intégration de la problématique de la participation à l'élaboration de l'Agenda 21 départemental

	Approche globale	Approche fractionnée	Action ponctuelle	Déclaration d'intention	Question non abordée	Moyenne
Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.						
Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.						
La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont du projet.						
L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.						
Cette association citoyenne est mise en place par le Conseil général.						
Elle est également financée par le Département.						
La formulation du projet d'Agenda 21 départemental est compréhensible par tous.						
L'information sur la démarche Agenda 21 du Conseil général est disponible à tout moment.						
La concertation fait l'objet de bilans.						
La publication de l'Agenda 21 départemental se fait à destination à tous les partenaires.						

B. LA DEFINITION DU DEGRE DE PARTICIPATION LORS DES ETAPES- CLE DE L'AGENDA 21 DEPARTEMENTAL

La seconde série d'indicateurs a pour objectif de déterminer, lors de chaque étape clé de l'élaboration de l'Agenda 21 départemental, le degré avec lequel la collectivité implique la société civile dans les choix qu'elle fait dans le cadre du projet.

1) L'Echelle de valeurs

L'indicateur se base sur une échelle de valeur correspondant à un degré plus ou moins avancé de l'implication des citoyens dans les décisions. L'échelle utilisée comprend ainsi cinq degrés, dont la possibilité pour la collectivité de ne pas avoir recours à la participation des partenaires.

1. Problématique non abordée

La collectivité étudie et décide d'un projet au travers de ses processus internes sans en informer le public. Le Conseil général étudie et prend des décisions d'un projet au travers de ses processus internes sans en informer le public.

2. L'information

Le Département informe les partenaires de l'Agenda 21 sans attendre de retour particulier, provoquant ainsi une absence d'implication.

3. La consultation

Le Conseil général consulte la population et les acteurs socio-économiques du territoire pour recueillir leurs avis. Ceci n'implique pas nécessairement de retour ou de prise en compte des avis exprimés.

4. La concertation

La collectivité recueille l'avis de la population sur un projet et choisit d'en tenir compte. Elle peut ensuite être amenée à le représenter une fois amendé en fonction des avis émis ; la population peut également être amenée à faire des contre propositions. La collectivité peut toutefois présenter des raisons de non prise en compte de l'avis de la population mais ces raisons doivent être justifiées et diffusées publiquement.

5. La co-construction

La collectivité invite les partenaires de l'agenda 21 départemental à participer à son élaboration. C'est un degré élevé de prise en compte de l'avis de la société civile.

2) Les indicateurs

Les affirmations, qui constituent les indicateurs permettant de définir le degré de participation provoqué par les collectivités départementales lors des étapes-clé de l'agenda 21 départemental s'inspire également de la méthodologie de mise en place d'un agenda 21 retenue dans la seconde partie de ce travail.

A. Le lancement du projet d'Agenda 21 départemental

a. La population est associée à la mise en place du projet.

En amont du lancement de l'agenda 21 du Département, il est opportun de sensibiliser la population sur le développement durable et la réflexion qui est liée à cette notion menée par la

collectivité : il importe que les citoyens se sentent impliqués dans la démarche, afin de faciliter leur participation par la suite.

b. Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet.

En plus du citoyen lambda, la collectivité doit s'efforcer de solliciter les différents groupes de la communauté afin d'assurer une représentation aussi complète que possible des différentes composantes de la société civile locale.

c. Un lieu commun de débat et d'expression est institué.

La constitution d'une instance de concertation (qui peut prendre des formes diverses) exprime la volonté de la collectivité de favoriser une véritable démocratie participative à l'échelon local, en permettant l'expression directe des opinions.

B. L'élaboration du diagnostic du territoire

d. La population est associée à l'élaboration du diagnostic.

L'identification des problèmes émergents sur le territoire doit se faire collectivement afin de permettre à la collectivité d'approfondir le processus démocratique, garant de la réussite de l'agenda 21 local.

e. Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic.

Les grandes lignes du projet local et les principes qui le sous-tendent peuvent être validées politiquement et portés à la connaissance de l'ensemble des membres de la société civile, afin de mettre en cohérence les diagnostics existants et les attentes des acteurs socio-économiques.

C. La formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité départementale

f. La population est associée à la formulation des objectifs.

Les objectifs doivent avoir le soutien de la majorité des citoyens, qui seront les principaux acteurs de la démarche Agenda 21 départemental.

g. Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs.

La collectivité fait appel aux "forces vives" de la communauté et à son réseau d'acteurs pour disposer d'une vision affinée et adaptée à ses réalités territoriales.

h. Les pouvoirs publics sont associés à la formulation des objectifs.

Dans le but de favoriser la meilleure coordination possible de l'action publique sur le territoire, principe même du développement durable.

i. Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.

Le consensus doit être établi sur les objectifs à atteindre par la collectivité pour mettre en œuvre une politique de développement durable sur son territoire, car les moyens à mettre en œuvre vont conditionner le mode de vie de chacun des membres de la communauté.

D. L'adoption de l'Agenda 21 départemental

j. La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.

Il s'agit d'une étape essentielle qui permet de mobiliser la population sur les enjeux propres à l'Agenda 21, et dans laquelle réside les chances de succès du projet, car la légitimation du projet sera augmentée par l'adhésion des habitants.

k. **Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.**

Pour permettre la plus grande adhésion possible, l'agenda 21 local doit également être soumis aux différents groupes qui composent la communauté locale, afin qu'il devienne un programme d'actions ouvert à tous.

E. Le suivi du programme d'actions départemental

l. La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental au regard des objectifs fixés.

Selon une périodicité préalablement définie, l'Agenda 21 local est évalué afin de s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue. La population doit être associée à cette évaluation afin de se sentir étroitement associée à ce programme d'actions et de maintenir sa mobilisation .

m. Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental.

Au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local, une évaluation permanente doit être effectuée : celle des actions entreprises et des résultats obtenus ; les partenaires socio-économiques de la collectivité constituent un réseau d'expertise que le Département doit mobiliser afin d'améliorer et de modifier en conséquence son programme d'actions.

Grille de lecture n°2 :

Définition du degré de participation aux étapes-clé de l'agenda 21 départemental

	Co-construction	Concertation	Consultation	Information	Aucune participation	Moyenne
A - Le lancement du projet d'Agenda 21						
La population est associée à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.						
Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.						
Un lieu commun de débat et d'expression est institué.						
B - L'élaboration du diagnostic du territoire						
La population est associée à l'élaboration du diagnostic.						
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic.						
C - La formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité						
La population est associée à la formulation des objectifs.						
Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.						
Les pouvoirs publics sont associés à la formulation des objectifs.						
Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.						
D - L'adoption de l'Agenda 21 départemental						
La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.						
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.						
E - Le suivi du programme d'actions						
La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental au regard des objectifs fixés.						
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental.						

C. LA NOTATION

Les colonnes de la grille permettent de classer les actions et réalisations de l'Agenda 21 local suivant les critères de notation allant de 1 à 5 :

- la note de 0 correspond au niveau le plus bas, soit "Question non abordée" pour la grille de lecture n°1, et "Aucune participation" pour la grille de lecture n°2 ;
- la note de 1 correspond au second niveau, soit "Déclaration d'intention" pour la grille de lecture n°1, et "Information" pour la grille de lecture n°2 ;
- la note de 2 correspond au troisième niveau, soit "Action ponctuelle" pour la grille de lecture n°1, et "Consultation" pour la grille de lecture n°2 ;
- la note de 3 correspond au quatrième niveau, soit "Approche fractionnée" pour la grille de lecture n°1, et "Concertation" pour la grille de lecture n°2 ;
- enfin, la note de 4 correspond au niveau le plus élevé, soit "Approche globale" pour la grille de lecture n°1, et "Co-construction" pour la grille de lecture n°2.

On peut considérer, pour des raisons de lisibilité, qu'une réalisation d'ordre supérieur efface celles d'ordres inférieurs. Ainsi, lorsque la case d'ordre 4 est implémentée pour une hypothèse, les cases d'ordre 0, 1, 2, et 3 restent vierges car il est intéressant de retenir les actions les plus significatives.

Dans chacune des deux grilles de lecture, chaque hypothèse fera l'objet d'une moyenne chiffrée, et chaque Agenda 21 départemental obtiendra une "note" correspondant aux deux grilles de lecture.

L'objectif de ce système de notation est de disposer de deux grilles de lecture aux thématiques complémentaires, dont les résultats peuvent se cumuler grâce à une échelle de valeur commune. On obtient ainsi une vision générale de l'utilisation des modes de gouvernance dans les démarches départementales.

D. LES RESULTATS DES ENQUETES

1) Grille de lecture n°1 : évaluation de l'intégration de la problématique générale de la participation lors de l'élaboration d'un Agenda 21 départemental

Les résultats obtenus auprès des Départements de l'Essonne, de la Haute Saône, du Nord, des Hauts de Seine et de l'Hérault, dont les projets d'Agendas 21 locaux ont été validés ou sont en passe de l'être soulignent des pratiques de gouvernance largement admises dans le cadre de cette démarche, et d'autres qui font l'objet d'un effet d'annonce mais qui ne sont pas véritablement respectées.

L'évaluation de ces cinq démarches départementales permet d'affirmer que les Conseils généraux assument pleinement la gestion de l'association de la population et des acteurs du territoire à leur projet d'Agenda sur un plan technique comme sur un plan financier. En effet, les hypothèses selon lesquelles "L'association des partenaires est mise en place par les Conseils généraux", et "L'association des partenaires est financée par le Département" recueillent une moyenne de 3,8, proche du degré le plus élevé (4), correspondant à l'intégration globale de ces pratiques par la collectivité.

Ensuite, l'analyse des démarches départementales valide aisément le fait que "l'association des partenaires soit aussi large que possible", et que "le projet de la collectivité soit compréhensible par tous". Ces problématiques obtiennent le score de 3,2 sur 4, témoignant ainsi des approches encore fractionnées des Départements dans ce domaine, malgré leur préoccupation d'intégrer ces problématiques. De même, la disponibilité des informations relatives à la démarche départementale s'inscrit dans cette approche fractionnée (note de ¾).

Ce souhait de mettre l'Agenda 21 départemental à la portée de tous se retrouve dans l'hypothèse de la large publication de l'outil, qui recueille une moyenne de 2,7, soit à nouveau une approche globale accompagnée de réponses partielles, montre le souci des collectivités de faire connaître au plus grand nombre leur projet.

Les départements ont également fait des efforts afin de mettre en place un dispositif de pilotage de la démarche garant de l'intégrité de la procédure (note de 2,8) et afin de clarifier le portage politique de l'Agenda 21 départemental en le confiant au Président du Conseil général, malgré des résultats parfois moins probants que ceux espérés (responsabilité politique portée par un Vice-président, ou Comité de pilotage n'intervenant pas à chaque étape de l'élaboration de l'Agenda 21 départemental).

La coopération entre les services départementaux constitue un des points négatifs de cette évaluation, puisque cette pratique obtient une note moyenne de 2 correspondant à une approche partielle et conjoncturelle de la question, sans qu'elle ait été réfléchie de façon globale. Ainsi, il arrive que seule une partie des agents départementaux soit sensibilisé à la démarche du Conseil général (cadres).

Le second point négatif correspond à la production et la diffusion de bilans de la concertation autour du projet d'élaboration d'un Agenda 21 départemental ; la note obtenue est de 1,8, alors que trois Départements n'ont pas traité cette question ou seulement sous la forme de déclaration d'intention. Cette problématique reste le point faible de l'élaboration des Agendas 21 départementaux.

* * *

L'évaluation de l'intégration générale de la problématique participative lors de l'élaboration d'un Agenda 21 menée ici a permis de déterminer les points forts et les points faibles des démarches départementales de l'Essonne, de la Haute Saône, du Nord, des Hauts de Seine et de l'Hérault.

Cette analyse amène à la production d'une moyenne finale de 2,9 correspondant au niveau de préoccupation réellement constaté dans la démarche des cinq Conseils généraux enquêtés.

La démarche participative générale des Agendas 21 départementaux correspond ainsi à une approche que l'on peut qualifier de "fractionnée", qui démontre la préoccupation d'une gestion intégrée de la question mais dont les moyens mis en œuvre ne permettent pas d'atteindre un traitement global de la problématique.

	Moyenne	Valeur
Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.	2,6	Approche fractionnée
Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.	2,8	Approche fractionnée
La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont du projet.	2	Action ponctuelle
L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.	3,2	Approche fractionnée
Cette association citoyenne est mise en place par le Conseil général.	3,8	Approche globale
Elle est également financée par le Département.	3,8	Approche globale
La formulation du projet d'Agenda 21 départemental est compréhensible par tous.	3,2	Approche fractionnée
L'information sur la démarche Agenda 21 du Conseil général est disponible à tout moment.	3	Approche fractionnée
La concertation fait l'objet de bilans.	1,8	Action ponctuelle
La publication de l'Agenda 21 départemental se fait à destination à tous les partenaires.	2,7	Approche fractionnée
Moyenne totale	2,9	Approche fractionnée

2) Grille de lecture n°2 : Définition du degré de participation des acteurs du territoire lors des étapes-clé de l'agenda 21 départemental

L'élaboration de la seconde grille de lecture a permis d'affiner la vision de la gestion de la participation du public par les collectivités départementales en détaillant l'association des acteurs du territoire à chaque étape clé de l'élaboration de l'Agenda 21.

On peut constater que les acteurs du territoire bénéficient d'une association de meilleure qualité en amont du projet ou lors de son lancement, et lors de la formulation des objectifs.

Ainsi, le degré de participation mis en œuvre est le plus haut pour les étapes A (le lancement du projet) et C (la formulation des objectifs) ; il correspond à 1,9, soit un niveau de consultation. Le Conseil général consulte alors la population et les acteurs socio-économiques du territoire pour recueillir leurs avis, sans que cela n'implique de prise en compte des avis exprimés. Lors de la phase d'adoption de l'Agenda 21 départemental, le degré de participation observé est quasiment aussi élevé (1,8).

Si c'est la population qui est mieux associée au projet lors de son lancement, les phases de formulation des objectifs et d'adoption du projet privilégient la participation des acteurs socio-économiques.

Ces premières observations soulignent le fait que les collectivités départementales associent d'une meilleure façon les partenaires de la démarche Agenda 21 lors des étapes indispensables à sa réussite : le lancement de la procédure qui nécessite leur association en amont, la formulation des objectifs qui va conditionner les futurs modes de fonctionnement du territoire et l'adoption du projet, dont la réussite dépend de la perception individuelle. L'adhésion des forces vives du territoire à ces étapes de la démarche Agenda 21 garantit la poursuite de la démarche.

Néanmoins, on peut constater que l'association des habitants et des partenaires socio-économiques au projet d'Agenda 21 se fait plus difficilement lors d'étapes qui peuvent être considérées comme moins importantes pour son succès : l'élaboration du diagnostic, et le suivi de ce programme d'actions.

L'élaboration du diagnostic du territoire et de la collectivité se fait généralement sans aucune participation publique (ou très peu), et cette phase fait souvent l'objet d'une rédaction interne, parfois accompagnée par un bureau d'études ; le niveau de participation correspond au stade de la simple information. En revanche, les pouvoirs publics locaux sont associés à la phase de diagnostic, à un niveau que l'on peut qualifier de concertatif : la collectivité recueille l'avis de ces partenaires et choisit ensuite d'en tenir compte, ou non, mais en justifiant ses raisons et en les diffusant.

Le suivi du programme d'actions, quant à lui, exclut tout simplement les partenaires de l'Agenda 21 de la participation à cette phase du projet, avec une note moyenne de 0,3, qui correspond à la non-participation des acteurs du territoire. Seul un département informe la population de l'évaluation, tandis que deux diffusent l'information vers les partenaires socio-économiques.

La création de lieux de débats et d'expression (Forum, ateliers...) correspond à une démarche participative de consultation, qu'il s'agisse du lancement du projet (note de 1,6 : information tendant vers la consultation) ou de la formulation des objectifs (note moyenne de 2 : consultation).

* * *

L'évaluation du degré de participation des acteurs du territoire lors des étapes-clé de l'élaboration de l'agenda 21 départemental a permis de déterminer la réelle association des forces vives du territoire au projet, et conduit à la production d'une moyenne finale de 1,4 correspondant à une démarche essentiellement informative.

	Moyenne	Valeur
A - Le lancement du projet d'Agenda 21	1,9	Consultation
La population est associée à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.	2,2	Consultation
Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.	2	Consultation
Un lieu commun de débat et d'expression est institué.	1,6	Information/Consultation
B - L'élaboration du diagnostic du territoire	1,1	Information
La population est associée à l'élaboration du diagnostic.	1	Information
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic.	1,2	Information
C - La formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité	1,9	Consultation
La population est associée à la formulation des objectifs.	1,2	Information
Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.	1,2	Information
Les pouvoirs publics sont associés à la formulation des objectifs.	3,2	Concertation
Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.	2	Consultation
D - L'adoption de l'Agenda 21 départemental	1,8	Consultation
La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.	1,6	Information/Consultation
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 départemental.	2	Consultation
E - Le suivi du programme d'actions	0,3	Aucune participation
La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental au regard des objectifs fixés.	0,2	Aucune participation
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 départemental.	0,4	Aucune participation
Moyenne totale	1,4	Information

CONCLUSION GENERALE

Consacré par le Sommet de la Terre de Rio en 1992, le développement durable est aujourd'hui inscrit dans les orientations politiques mondiales, européennes et nationales. S'inspirant du principe de subsidiarité, l'Agenda 21 de Rio constitue un véritable mandat adressé aux collectivités locales et visant à assurer la promotion du développement durable dans le monde entier. Ainsi, 12 ans après, on peut constater que l'échelon local est approprié pour mettre en œuvre les outils du développement durable, tels que les Agendas 21. c'est en effet à l'échelle des territoires que se dessine depuis quelques années un renouvellement de l'action, inscrivant concrètement le développement durable dans les réalités sociales, économiques et écologiques des collectivités.

Les démarches d'élaboration d'Agendas 21 locaux engagées en France sont relativement nombreuses (près d'une centaine) mais, rapportées au nombre de collectivités locales françaises, se révèlent bien plus modestes. Pour étendre cette démarche, il faudrait informer, éduquer et sensibiliser les élus, les associations, les acteurs locaux et les citoyens afin de favoriser leur mobilisation. C'est par un système complexe d'information, de sensibilisation et d'apprentissage collectif que les acteurs acquièrent une vision complète des enjeux, de leurs atouts et faiblesses, des opportunités et des menaces, et du rôle qu'ils peuvent jouer pour le développement durable de la collectivité.

La question du développement durable est l'affaire de tous, concerne toutes les échelles spatiales et requiert la mobilisation des ressources technologiques, humaines, financières que politiques. Le développement durable et sa réalisation sont donc une affaire de volonté collective et d'efficacité des systèmes de gouvernance. Les approches fragmentées et sectorielles du développement prédominent toujours, l'intégration des composantes sociales, économiques et environnementales s'avère souvent incomplète. Aussi, certaines interrogations peuvent légitimement se poser : la déclinaison du développement durable à l'échelon territorial ne se traduit-elle que par des vœux politiques ?

Ce travail de recherche ouvre une réflexion sur la problématique des modes de gouvernance territoriale effectivement mis en œuvre par l'élaboration des Agendas 21 locaux, et plus particulièrement dans les démarches départementales. Les conclusions que l'on peut en tirer sont, il ne faut pas l'oublier, très partielles.

Les résultats de cette évaluation montrent que les collectivités départementales en France ont, pour le moment, intégré de façon globale la problématique de la participation des acteurs du territoire (population et partenaires socio-économiques) à l'élaboration de leurs Agendas 21, mais que les moyens mis en œuvre ne permettent que d'atteindre un niveau partiel de réalisation de concertation. Ainsi, la participation publique aux Agendas 21 départementaux se limite généralement à un niveau d'information ou de consultation, et aucune des collectivités ne met en œuvre la co-construction de son projet de développement durable.

Il se dégage clairement que le développement durable constitue une voie porteuse d'espoir pour la prospérité des territoires, à condition que ces derniers sachent se mobiliser, s'organiser et exercer la gouvernance locale. C'est dans ce sens que la gouvernance constitue le levier du développement durable. Une gouvernance qui se révèle comme un facteur incontournable dans le renforcement des capacités d'un territoire à se développer, et qui doit dépasser le recul opéré par les collectivités face à l'éventuelle difficulté de réaliser un consensus autour du contenu de son projet.

Il est en effet reconnu que pour être approprié, le développement territorial doit être axé sur les aspirations profondes des populations concernées qui conditionneront la réussite des projets et viser la durabilité, la viabilité, l'équité et la justice sociales.

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- BELLIVIER Lucie, BLIN Julien, GENESCO Priscille, HURAUT Benoît, VANDAMME Thomas, juin 2002, *Participation à l'élaboration de la démarche de développement durable du Conseil générale de la Mayenne* – Centre d'Etudes Supérieures en Aménagement, Tours, 78 p.
- CAVALLIER Georges (1998), *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne* - Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Luxembourg, 76 p.
- Centre Ressource du Développement Durable (CERDD), 2001, *Construire une politique de développement durable, guide des collectivités pour comprendre et agir* - Lille, 10 p.
- CERDD, 2001, *Dessine moi un agenda 21 local* - Lille, 19 p.
- CERDD, 2002, *15 principes pour l'action* - Lille, 31 p.
- CERDD, 2003, *Agenda 21 singulier pluriel : récit d'opérations* - Lille, 27 p.
- CHASSANDE Pierre, 2002, *Développement durable : pourquoi? Comment?* - Ed Edisud, Aix-en-Provence, 189 p.
- COMELIAU Laurent, HOLEC Nathalie, PIECHAUD Jean-Pierre, 2001, *Repères pour l'agenda 21 local, Approche territoriale du développement durable* – Mission pour le développement durable et la qualité, 136 p.
- COMITE 21, 2001, *Territoires et développement durable, Tome 1* – Paris, 114 p.
- COMITE 21, 2002, *Territoires et développement durable, Tome 2* – Paris, 50 p.
- DUCROUX Anne-Marie, 2002, *Les nouveaux utopistes du développement durable* - Ed Autrement, Coll. Mutations, Paris, 342 p.
- DURON Philippe, 2002, L'évaluation des politiques publiques et les indicateurs du développement durable, *Rapport d'information n°3594 fait au nom de la DATAR, in Le Moniteur des Travaux Publics, 12/07/2002, Cahier 3*, 88 p.
- IFEN, 2002, *L'environnement en France* - Edition La Découverte, Paris, 606 p.
- Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR), 2000, *Développement durable et collectivités territoriales : agenda 21 local* – CIFAL
- LETURCQ Anne-Sophie, 2001, *De l'écologie urbaine au développement durable* - Voiron, Ed. La lettre du cadre territorial, Collection Dossiers d'expert, 186 p.
- LORACH Jean-Marc, QUATREBARBES Etienne, 2003, *Guide du territoire durable : l'agenda 21 territorial pour les collectivités locales et leurs partenaires* – Village mondial, Paris, 416 p.
- Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE), 2000, *Le développement durable : une autre politique pour les territoires ?* – 66 p.
- ROUXEL Françoise, RIST Dominique, 2000, *Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux* – Ed CERTU, Lyon, 147 p.

Articles

1995 - BENKO Georges., LIPIETZ Alain, "De la régulation des espaces aux espaces de régulation", in *Théorie de la régulation - Etat des Savoirs*, BOYER R. et SAILLARD Y. - La Découverte, Paris, pp. 293-303

1997 - BRODHAG Christian, "Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale", in *Pouvoirs locaux* n°34, 01/09/1997, pp. 27-34

1998 - "Développement durable : réaliser un agenda 21 local", in *Le courrier des maires* n°98, 06/02/1998, p. 28

1999 - "Développement durable et sciences sociales", in *Sciences humaines* n°92, 01/03/1999, pp. 12-17

1999 - "Le développement durable, un défi pour les collectivités", in *La Gazette des Communes* n°35, 20/09/1999, pp 20-26

2001 - "Agenda 21 : des discours sans méthode", in *Environnement magazine* n° 1601, 01/10/2001, pp. 18-21

2002 - "Comment élaborer un Agenda 21 et évaluer les actions entreprises ?", in *Environnement local* n°633, 14/11/2002, pp. 6-7

2002 - FROGER Géraldine, OBERTI Pascal, "Gouvernance et développement durable, l'aide multicritère à la décision participative", in *Sciences de la Société* n°57, 01/10/2002, pp.57-74

2003 - "Agendas 21 locaux, appel à la mobilisation", in *La Gazette des Communes*, 23/06/2003, pp. 46-47

Sites Internet

www.adels.org : site de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

www.agora21.org : association pour l'information, la communication et la gouvernance pour le développement durable

www.association4d.org : association pour contribuer à la mise en œuvre des recommandations de la Conférences des Nations Unies sur l'environnement et le développement

www.comite21.org ; comité français pour l'environnement et le développement durable, qui œuvre pour un ancrage du développement durable dans les pratiques socio-économiques

www.ecologie.gouv.fr : site du ministère de l'Ecologie et du développement durable

www.etd.asso.fr : Entreprises, territoires et développement

www.europa.eu.int : portail de l'Union Européenne

www.iclei.org : site de l'International Council for local environmental initiatives

www.iddri.org : Institut du développement durable et des relations internationales

www.ifen.fr : site de l'Institut français de l'environnement

www.un.org/esa/sustdev : site des Nations Unies traitant du développement durable

EVALUATION : LES GRILLES DE LECTURE

Agenda 21 de l'Essonne

Grille n°1

	Approche globale	Approche fractionnée	Action ponctuelle	Déclaration d'intention	Question non abordée	Moyenne
Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.			x			
Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.		x				
La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont du projet.			x			
L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.	x					
Cette association citoyenne est mise en place par le Conseil général.	x					
Elle est également financée par le Département.	x					
La formulation du projet d'Agenda 21 départemental est compréhensible par tous.	x					
L'information sur la démarche Agenda 21 du Conseil général est disponible à tout moment.	x					
La concertation fait l'objet de bilans.	x					
La publication de l'Agenda 21 départemental se fait à destination à tous les partenaires.		x				
Moyenne						3,2

Agenda 21 de l'Essonne

Grille n°2

	Co-construction	Concertation	Consultation	Information	Aucune participation	Moyenne
A - Le lancement du projet d'Agenda 21						
La population est associée à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.			X			
Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.				X		
Un lieu commun de débat et d'expression est créé.				X		
B - L'élaboration du diagnostic						
La population est associée à l'élaboration du diagnostic du territoire.			X			
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic du territoire.			X			
C - La formulation des objectifs						
La population est associée à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.				X		
Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.				X		
Les pouvoirs publics du territoire sont associés à la formulation des objectifs.			X			
Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.				X		
D - L'adoption de l'Agenda 21 départemental						
La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.			X			
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.			X			
E - Le suivi du programme d'actions						
La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département au regard des objectifs fixés.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département.					X	
Moyenne						1,3

Agenda 21 de la Haute Saône

Grille n°1

	Approche globale	Approche fractionnée	Action ponctuelle	Déclaration d'intention	Question non abordée	Moyenne
Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.	x					
Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.		x				
La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont du projet.			x			
L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.		x				
Cette association citoyenne est mise en place par le Conseil général.	x					
Elle est également financée par le Département.	x					
La formulation du projet d'Agenda 21 départemental est compréhensible par tous.			x			
L'information sur la démarche Agenda 21 du Conseil général est disponible à tout moment.			x			
La concertation fait l'objet de bilans.				x		
La publication de l'Agenda 21 départemental se fait à destination à tous les partenaires.			x			
Moyenne						2,7

Agenda 21 de la Haute Saône

Grille n°2

	Co-construction	Concertation	Consultation	Information	Aucune participation	Moyenne
A - Le lancement du projet d'Agenda 21						
La population est associée à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.		X				
Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.		X				
Un lieu commun de débat et d'expression est créé.			X			
B - L'élaboration du diagnostic						
La population est associée à l'élaboration du diagnostic du territoire.				X		
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic du territoire.			X			
C - La formulation des objectifs						
La population est associée à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.			X			
Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.			X			
Les pouvoirs publics du territoire sont associés à la formulation des objectifs.	X					
Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.		X				
D - L'adoption de l'Agenda 21 départemental						
La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.				X		
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.		X				
E - Le suivi du programme d'actions						
La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département au regard des objectifs fixés.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département.					X	
Moyenne						2

Agenda 21 du Nord

Grille n°1

	Approche globale	Approche fractionnée	Action ponctuelle	Déclaration d'intention	Question non abordée	Moyenne
Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.	X					
Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.	X					
La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont du projet.		X				
L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.		X				
Cette association citoyenne est mise en place par le Conseil général.	X					
Elle est également financée par le Département.	X					
La formulation du projet d'Agenda 21 départemental est compréhensible par tous.	X					
L'information sur la démarche Agenda 21 du Conseil général est disponible à tout moment.	X					
La concertation fait l'objet de bilans.		X				
La publication de l'Agenda 21 départemental se fait à destination à tous les partenaires.		X				
Moyenne						3,6

Agenda 21 du Nord

Grille n°2

	Co-construction	Concertation	Consultation	Information	Aucune participation	Moyenne
A - Le lancement du projet d'Agenda 21						
La population est associée à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.		X				
Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.		X				
Un lieu commun de débat et d'expression est créé.		X				
B - L'élaboration du diagnostic						
La population est associée à l'élaboration du diagnostic du territoire.			X			
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic du territoire.			X			
C - La formulation des objectifs						
La population est associée à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.		X				
Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.		X				
Les pouvoirs publics du territoire sont associés à la formulation des objectifs.		X				
Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.	X					
D - L'adoption de l'Agenda 21 départemental						
La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.		X				
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.		X				
E - Le suivi du programme d'actions						
La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département au regard des objectifs fixés.				X		
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département.				X		
Moyenne						2,6

Agenda 21 des Hauts de Seine

Grille n°1

	Approche globale	Approche fractionnée	Action ponctuelle	Déclaration d'intention	Question non abordée	Moyenne
Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.			X			
Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.		X				
La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont du projet.			X			
L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.	X					
Cette association citoyenne est mise en place par le Conseil général.		X				
Elle est également financée par le Département.		X				
La formulation du projet d'Agenda 21 départemental est compréhensible par tous.			X			
L'information sur la démarche Agenda 21 du Conseil général est disponible à tout moment.				X		
La concertation fait l'objet de bilans.					X	
La publication de l'Agenda 21 départemental se fait à destination à tous les partenaires.						
Moyenne						2

Agenda 21 des Hauts de Seine

Grille n°2

	Co-construction	Concertation	Consultation	Information	Aucune participation	Moyenne
A - Le lancement du projet d'Agenda 21						
La population est associée à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.				X		
Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.				X		
Un lieu commun de débat et d'expression est créé.				X		
B - L'élaboration du diagnostic						
La population est associée à l'élaboration du diagnostic du territoire.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic du territoire.					X	
C - La formulation des objectifs						
La population est associée à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.					X	
Les pouvoirs publics du territoire sont associés à la formulation des objectifs.			X			
Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.				X		
D - L'adoption de l'Agenda 21 départemental						
La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.				X		
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.				X		
E - Le suivi du programme d'actions						
La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département au regard des objectifs fixés.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département.					X	
Moyenne						0,6

Agenda 21 de l'Hérault

Grille n°1

	Approche globale	Approche fractionnée	Action ponctuelle	Déclaration d'intention	Question non abordée	Moyenne
Le Président du Conseil général est politiquement responsable de l'Agenda 21.				X		
Un dispositif de pilotage de la démarche est mis en place.				X		
La coopération entre les services départementaux est favorisée en amont du projet.				X		
L'association des partenaires au projet d'Agenda 21 départemental est aussi large que possible.			X			
Cette association citoyenne est mise en place par le Conseil général.	X					
Elle est également financée par le Département.	X					
La formulation du projet d'Agenda 21 départemental est compréhensible par tous.	X					
L'information sur la démarche Agenda 21 du Conseil général est disponible à tout moment.	X					
La concertation fait l'objet de bilans.				X		
La publication de l'Agenda 21 départemental se fait à destination à tous les partenaires.						
Moyenne						2,4

Agenda 21 de l'Hérault

Grille n°2

	Co-construction	Concertation	Consultation	Information	Aucune participation	Moyenne
A - Le lancement du projet d'Agenda 21						
La population est associée à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.			X			
Les acteurs socio-économiques du territoire sont associés à la mise en place du projet d'Agenda 21 départemental.			X			
Un lieu commun de débat et d'expression est créé.				X		
B - L'élaboration du diagnostic						
La population est associée à l'élaboration du diagnostic du territoire.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'élaboration du diagnostic du territoire.					X	
C - La formulation des objectifs						
La population est associée à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à la formulation des objectifs pour le territoire et la collectivité.					X	
Les pouvoirs publics du territoire sont associés à la formulation des objectifs.	X					
Le lieu commun d'expression est utilisé pour débattre des objectifs.				X		
D - L'adoption de l'Agenda 21 départemental						
La population est associée à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.				X		
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'adoption de l'Agenda 21 du Département.				X		
E - Le suivi du programme d'actions						
La population est associée à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département au regard des objectifs fixés.					X	
Les acteurs socio-économiques sont associés à l'évaluation de l'Agenda 21 du Département.				X		
Moyenne						1,3

Source : ministère de l'Environnement, Chartes pour l'environnement, livret de présentation, 1994

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992,

Réaffirmant la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972, et cherchant à en assurer le prolongement,

Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clés de la société et les peuples,

Ouvrant en vue d'accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement,

Reconnaissant que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance,

Proclame ce qui suit :

Principe 1

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

Principe 2

Conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Principe 3

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

Principe 4

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

Principe 5

Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.

Principe 6

La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement devraient également prendre

en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.

Principe 7

Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

Principe 8

Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement

Principe 9

Les Etats devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices.

Principe 10

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

Principe 11

Les Etats doivent promulguer des mesures efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement pour la gestion de l'environnement et du développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié.

Principe 12

Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les

mesures de lutte contre les problèmes écologiques trans-frontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.

Principe 13

Les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.

Principe 14

Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme.

Principe 15

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Principe 16

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

Principe 17

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

Principe 18

Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés.

Principe 19

Les Etats doivent prévenir suffisamment à l'avance les Etats susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi.

Principe 20

Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et du développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable.

Principe 21

Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir à chacun un avenir meilleur.

Principe 22

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et du développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

Principe 23

L'environnement et les ressources naturelles des peuples soumis à oppression, domination et occupation doivent être protégés.

Principe 24

La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin.

Principe 25

La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.

Principe 26

Les Etats doivent résoudre pacifiquement tous leurs différends en matière d'environnement, en employant des moyens appropriés conformément à la Charte des Nations unies.

Principe 27

Les Etats et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable.