Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 4 | 2005

La ville et l'enjeu du Développement Durable

Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?

Cyria Emelianoff

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/532>

DOI : 10.4000/developpementdurable.532

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 | 2005, mis en ligne le 31 mai 2005, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/532> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.532>

Ce document a été généré automatiquement le 10 décembre 2020.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ?

Cyria Emelianoff

- 1 Les agendas 21 locaux¹ constituent la traduction la plus immédiate ou la plus visible, puisqu'elle est labellisée, de la problématique du développement urbain durable. Pourtant, au-delà des 6400 agendas 21 locaux officiellement recensés par l'association ICLEI² au niveau mondial en 2001, et des 5000 agendas 21 européens recensés début 2004, on peut se demander combien parviennent à impulser de nouvelles politiques urbaines. Les recherches à ce sujet ne sont pas très nombreuses, mais on peut estimer que chaque pays de l'Union européenne comporte une à quelques poignées d'agendas 21 locaux réellement transversaux et actifs. Une étude conduite en 1999-2000³ a permis de dresser un premier bilan de la démarche des agendas 21 locaux dans 11 pays européens (Lafferty, 2001). Il en ressort une assez grande hétérogénéité de situations, fonction de trois paramètres : l'ancienneté de la démarche, la transversalité des agendas 21 locaux, et leur degré d'application largement dépendant des fonds publics. Nous nous appuyons sur ce travail, sur des évaluations associatives (ICLEI-DIFU, 1999; ICLEI, 2001; 4D, 2001) et sur les études de cas que nous avons pu conduire depuis la conférence d'Aalborg⁴ pour analyser l'impact des agendas 21 locaux sur les politiques urbaines.
- 2 Il faut souligner d'entrée de jeu que les agendas 21 n'ont pas réussi à occuper une place centrale sur l'échiquier politique, ni dans le débat public, bien qu'ils aient revivifié localement les pratiques démocratiques en mobilisant un panel restreint d'habitants. Les villes qui ont mené des programmes d'actions aboutis, qui ont su trouver les traductions opérationnelles et qui poursuivent cette démarche dans la durée ne sont pas nombreuses. Il existe tout de même des centaines d'initiatives originales, plus ou moins ponctuelles, tandis que la préoccupation du développement durable commence à être intégrée par ailleurs dans les politiques urbaines. Simultanément, cette démarche reste souvent trop proche des services en charge de l'environnement, et tend à promouvoir des politiques finalement sectorielles, environnementales (ICLEI/DIFU, 1999). Le forçage environnemental s'opère par les sources de financement (ministères et institutions de l'environnement), les attendus implicites ou explicites, le portage administratif ou

politique, qui est souvent le fait de personnes de sensibilité écologiste. Mais l'agenda 21 est également réduit à un programme environnemental par les services et les élus qui n'acceptent pas son ingérence dans les autres secteurs.

- 3 L'agenda 21 local ne bénéficie pas la plupart du temps d'un appui politique suffisant pour infléchir les politiques urbaines. Son apport semble plutôt se jouer sur le registre de la sensibilisation aux thèmes et aux enjeux du développement durable, et de l'introduction de nouveaux acteurs dans le débat politique. L'agenda 21 constituerait une entrée en matière, un prélude, permettant d'appivoiser la problématique du développement durable, d'en prendre connaissance et de s'en saisir au niveau local. Serait-il par définition un dispositif transitoire, contrairement à l'ambition affichée de définir un programme d'actions sur le long terme, "pour" le XXI^e siècle ? Une démarche destinée à s'effacer, évanescence à l'échelle des temps de transformation de la ville, dès lors que les politiques urbaines auraient pris le relais ? On pourrait le penser, mais n'observe-t-on pas plus souvent que le relais vers les politiques ne passe pas, à l'inverse, que le débat s'enraye et que l'agenda 21 est éphémère parce qu'il est une promesse non tenue ?
- 4 Toujours est-il qu'un certain nombre d'agendas 21 se sont essouffés. La participation des acteurs, sans concrétisation des projets, ne peut être indéfiniment poursuivie. On observe que la vague des agendas 21 locaux retombe dans les pays qui l'ont initiée précocement sans dégager de moyens spécifiques dans la durée, comme au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Elle se maintient mieux lorsque les agendas ont été placés sous la responsabilité de services centraux, comme ceux de la planification spatiale au Danemark, ou directement rattachés aux conseils municipaux, comme en Suède. Dans les pays qui ont découvert tardivement la démarche, tels que l'Italie, les agendas 21 locaux sont en plein essor mais difficilement appliqués. En France, le développement des agendas 21 locaux est encore plus récent, reflétant l'acclimatation tardive du concept de développement durable. Il faut attendre les lois Voynet (Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires, 1999) et Gayssot (Solidarité et Renouvellement urbain, 2001), qui modifient les documents d'urbanisme et infléchissent les objectifs de la planification, pour élargir la prise de conscience à un nombre significatif de territoires et intercommunalités, d'une manière, nous le verrons, qui reste géographiquement différenciée. L'intérêt pour les agendas 21 est aujourd'hui croissant, et touche aussi bien les départements, les régions, que les intercommunalités ou communes. La contamination européenne s'est donc finalement effectuée mais par le truchement de l'Etat.
- 5 Le paysage des agendas 21 locaux en Europe, que nous allons maintenant parcourir, bouge à la manière d'un kaléidoscope, ce qui n'en facilite ni la lecture ni la synthèse. La diffusion des agendas 21 n'est pourtant pas un processus spontané, bien que quelques uns trouvent leur origine dans des initiatives locales. La démarche n'a pu se généraliser que consécutivement aux aides qui se sont mises en place à toutes les échelles, par effet d'entraînement et d'une manière peu planifiée, en suivant des réseaux d'acteurs. Les territoires impliqués dans cette dynamique dessinent une géographie particulière, évolutive, aussi bien au niveau européen que français.
Des "campagnes" d'agendas 21 locaux en cascade
- 6 A l'échelle internationale, une première campagne d'agendas 21 est organisée par l'ICLEI dès 1991, impliquant 21 villes pilotes. Cette association a de la sorte « inventé » les agendas 21 locaux, avec le concours de quelques villes, avant de diffuser largement cette démarche en sollicitant directement les villes et en les accompagnant. L'ICLEI est à l'origine de multiples colloques ayant permis l'échange d'informations et d'expériences,

et publications à caractère méthodologique. Elle assure également un suivi et une évaluation de ces expériences⁵. Les agendas 21 sont des processus, des cadres d'action et leur contenu n'est pas défini a priori : il est spécifique à chaque collectivité (voir encadré). L'association s'investit aussi dans la rédaction du chapitre 28 de l'Agenda 21, consacré aux collectivités territoriales, dans la mise en place de campagnes nationales d'agendas 21 et de réseaux de villes plus thématiques (climat, écobudget, etc.). D'autres associations internationales de collectivités locales ont appuyé la réalisation d'agendas 21 mais avec un rôle moins prédominant, comme la Fédération Mondiale des Cités Unies ou l'Union des villes baltiques.

- 7 Qu'est-ce qu'un agenda 21 local ?
Méthode d'élaboration d'un agenda 21 selon l'ICLEI
- 8 Le Guide pour l'Agenda 21 Local européen (Hewitt, 1995) propose une méthodologie mise au point à partir d'expériences locales. Les étapes recommandées par l'ICLEI sont les suivantes :
- 9 1- L'implication et l'organisation du public, par exemple au sein d'un forum pour l'environnement, qui construira une vision de l'avenir commune
- 10 2- L'identification des problèmes d'environnement perçus par la population, de leurs causes et de leurs différents impacts, et la définition d'indicateurs et de standards environnementaux
- 11 3- La formulation d'objectifs adaptés à la situation analysée
- 12 4- La hiérarchisation des problèmes en s'appuyant sur différentes expertises
- 13 5- Le choix d'options et de cibles à atteindre en fonction de leurs impacts environnementaux et sociaux
- 14 6- La construction de programmes pour réaliser ces objectifs
- 15 7- L'élaboration d'un plan d'actions, qui constitue le cœur de l'Agenda 21 local
- 16 8- L'application de ce plan par l'administration selon un calendrier précis
- 17 9- Son évaluation, à l'aide d'indicateurs, qui doit permettre des réajustements.
- 18 Cette méthodologie a été largement diffusée, traduite, et adoptée par les collectivités locales.
- 19 Au niveau européen, c'est la "campagne européenne des villes durables", impulsée en 1994 à Aalborg avec l'appui de la commission européenne, qui sert de cadre de référence pour inciter les villes à développer des agendas 21. L'adhésion des villes à cette campagne a connu une progression rapide et très inattendue : 67 collectivités en 1994, 2250 membres dix ans plus tard (dont 36 en France). La campagne, scandée par de grandes conférences, est un lieu d'échanges de savoirs et d'expériences, largement ouvert sur l'Est puisque 36 pays européens y sont représentés, sans compter l'Ukraine et la Russie⁶. Elle a eu un rôle d'entraînement et de mise en visibilité d'expériences locales d'abord isolées dans leurs propres pays. En reconnaissant les « bonnes pratiques » et en organisant leur échange, cette initiative européenne a donné un essor et une légitimité au développement urbain durable auparavant inexistant.
- 20 A l'échelle nationale ensuite, de nombreux gouvernements ont à leur tour impulsé des campagnes ou des programmes d'agendas 21 locaux. A l'inverse des soutiens précédents, les programmes nationaux accordent des aides financières souvent déterminantes. La pression associative sur les pouvoirs publics a en général précédé la mise à disposition de

ces fonds, d'abord exercée par les associations d'environnement et de développement, puis par les associations de collectivités locales ou territoriales. Ces dernières se sont montrées très actives en Europe du nord⁷. Leur rôle a consisté à monter des programmes pilotes de développement durable urbain, des formations, à élaborer des outils méthodologiques et pédagogiques, et à organiser des échanges d'expériences.

- 21 Enfin, à l'échelle régionale ou infra-régionale, les relais se développent : la Région Nord Pas de Calais a mis en place un programme d'appui aux agendas 21 locaux doté d'un soutien financier supérieur, par collectivité, à celui des appels à projets nationaux⁸ ; la Deputation de Barcelone a créé un réseau catalan de villes durables et soutient les agendas 21 qui se multiplient de ce fait en Catalogne, suivie par la Région Midi-Pyrénées⁹ ; l'Emilie-Romagne a construit un observatoire des agendas 21 locaux ; les Länder allemands ont ouvert des centres de coordination des agendas 21 locaux ; etc.
- 22 Ces différents appuis ont suivi une séquence chronologique, en cascade. Les soutiens des gouvernements nationaux ont été importants pour inciter, organiser et appuyer financièrement les projets d'agendas 21 locaux. Les Régions s'affirment aujourd'hui comme des acteurs à même de coordonner les démarches locales de développement durable. Au fur et à mesure que l'ancrage local du développement durable se précisait, les soutiens se sont donc eux aussi territorialisés. La diffusion des initiatives de développement urbain durable a conduit assez spontanément à des formes de coordination plus décentralisées, mais qui sont loin de couvrir l'ensemble du territoire européen.

Un bilan relativement latitudinal

- 23 Les chiffres fournis par l'association ICLEI et d'autres sources (Lafferty, 2001) ont de quoi surprendre. La démarche de l'agenda 21 local concernerait au Danemark les trois quarts des communes, la totalité en Suède, près des deux tiers en Finlande, un tiers en Italie, un quart aux Pays-Bas, un cinquième en Allemagne (mais 80% des villes de plus de 100 000 habitants) où les municipalités sont bien plus nombreuses, un sixième en Norvège. Parmi les villes appartenant à l'Union des villes baltiques, plus des trois quarts auraient élaboré un agenda 21. Il est clair que ces données expriment surtout des engagements de principe, qui témoignent cependant d'une relative diffusion du concept de développement durable au niveau local. La démarche de l'agenda 21 s'est répandue comme une traînée de poudre, mais ses résultats sont souvent fragiles. Plus consolidés dans les pays scandinaves, bien que la Norvège soit en retrait, les agendas 21 gagnent le sud de l'Europe à la fin des années 1990, en impliquant surtout les "nord" dans leurs déclinaisons méridionales. Un petit tour d'horizon européen permettra d'apprécier ces différences géographiques.
- 24 Un des premiers pays à avoir engagé une campagne d'agendas 21 locaux est le Royaume-Uni, de 1993 à 2000. L'association « Local Government Management Board » se mobilise dès le lendemain de la conférence de Rio avec peu de moyens, et monte un groupe national de pilotage des agendas 21 locaux formé de représentants d'institutions, de professionnels et de membres associatifs (ICLEI-DIFU, 1999). L'association assure la coordination des expériences locales et édite de nombreux guides thématiques et pratiques à l'usage des collectivités. La démarche n'est appuyée par le gouvernement qu'avec l'arrivée de Tony Blair, en 1997, qui en fait un mot d'ordre. Le message est bien accueilli car il sert l'idée d'un renforcement des pouvoirs locaux dans un pays où l'échelon central domine. D'autre part, les collectivités britanniques ont pris du retard dans le domaine environnemental et cherchent à se remettre à niveau. Mais malgré la

mobilisation et la mise en place de groupes régionaux de coordination pour les agendas 21 locaux, les financements publics ne suivent pas et la désillusion gagne. Selon Christ Church, on recense 60 à 80 expériences sérieuses, les autres initiatives n'ayant pas été suivies d'effets (in Lafferty, 2001).

- 25 Les agendas 21 britanniques conduiront surtout à des progrès sectoriels dans les domaines des transports, de l'énergie, des déchets ou de la biodiversité, et à une dynamisation certaine des processus de participation. L'outillage du développement durable s'est développé en parallèle, puisque 60% des municipalités se sont dotées d'indicateurs de développement durable et environ 20% de systèmes de management environnemental (in Lafferty, 2001). L'optique la plus répandue est d'améliorer la qualité de vie sans compromettre la croissance économique, les questions globales restant relativement absentes des débats. Les agendas 21 sont marqués par une approche communautaire, ciblée sur la mobilisation des acteurs et des habitants à l'échelle du voisinage, et ont peu de prise sur les enjeux d'agglomération.
- 26 En Suède, le travail sur les agendas 21 locaux commence également en 1992. Selon Katarina Eckerberg, plus de la moitié des municipalités avaient formellement adopté un agenda 21 à la fin de l'année 1998 (in Lafferty, 2001). Le gouvernement en fait un objectif prioritaire pour toutes les collectivités. La Suède a en effet l'ambition d'être un modèle de développement durable au niveau international (depuis la conférence de Stockholm) et débloque des fonds importants à cet effet. De 1994 à 1996, 7 millions de couronnes suédoises sont alloués aux agendas 21 par l'agence nationale de protection de l'environnement. Puis un saut d'échelle est opéré, 6,7 milliards de couronnes sont consacrés aux agendas 21 locaux et aux initiatives locales de développement durable, soit environ 800 millions d'euros pour la période 1998-2001. Ces aides s'inscrivent dans le programme social-démocrate pour « une Suède durable », programme en faveur de « la durabilité écologique » doté de 16,6 milliards de couronnes, qui appuie par ailleurs le développement des énergies renouvelables et l'éco-efficience dans la construction et les infrastructures. L'enveloppe pour les initiatives locales, qui représente l'équivalent de cinq années du budget national consacré à l'environnement, révèle à elle seule l'importance accordée aux agendas 21 locaux et à la création d'emplois dans le domaine écologique (postes de coordinateurs locaux d'agendas 21, notamment).
- 27 Les agendas 21 suédois sont le lieu de centaines de petits projets qui impliquent les habitants¹⁰ et les associations. Ils sont orientés vers les modes de vie, de consommation et de production « durables ». L'accent est mis sur l'éducation au développement durable et la responsabilisation des acteurs. 125 municipalités ont par exemple engagé des programmes scolaires sur le développement durable, en s'appuyant sur la réalisation d'agendas 21 d'école. Même les élus sont sensibilisés, formés et intéressés par le développement durable, selon Katarina Eckerberg, indépendamment de leur rattachement politique. Cependant, le biais environnemental reste marqué, le programme national ayant surtout favorisé les investissements dans les éco-technologies au détriment des questions sociales, culturelles et des priorités locales, excepté en matière de politiques locales de santé et de création d'emplois (in Lafferty, 2001).
- 28 Au Danemark, où le pouvoir est particulièrement décentralisé et les ONG très actives, l'agenda 21 est au contraire une démarche issue des collectivités, qui n'a rien d'obligatoire. Les appuis nationaux existent mais ne sont pas à l'origine des initiatives. Les acteurs associatifs sont en revanche sur le devant de la scène. Dès 1988 et jusqu'en 1992, la campagne nationale « Notre avenir à tous », qui implique plusieurs ONG et

reprend à elle le titre du rapport Brundtland, crée une sensibilisation en finançant 600 projets de municipalités et de citoyens. Le centre pour un développement durable international, une structure associative, appuie ensuite les agendas 21 locaux. La conférence d'Aalborg, en 1994, renforce l'engagement du gouvernement, qui crée un fond pour les agendas 21 permettant de financer une centaine d'emplois de coordinateurs. A l'instar de la Suède, le Danemark a l'ambition d'être un pays leader en matière de développement durable, en s'appuyant sur une « écologisation » des modes de production et de consommation (in Lafferty, 2001).

- 29 Dans les agendas 21 danois, élaborés avec l'appui du milieu associatif local et des deux associations nationales de collectivités (pour les municipalités et les comtés), les habitants sont souvent une force de proposition et d'initiative. D'autre part, les agendas sont rattachés aux services de la planification, ce qui leur assure une transversalité. Ils abordent ainsi le domaine économique (diverses actions sur les modes de production) et social (santé, réduction de la pauvreté, emplois solidaires). Mieux, ils tendent à décroiser l'administration locale et nationale, selon Jesper Holm et Mercy Wambui Kamara (in Lafferty, 2001). On peut considérer que la démarche est un succès.
- 30 Il en va différemment aux Pays-Bas, où les soutiens publics tendent à réduire les agendas 21 à un processus environnemental. A partir de 1996, le Ministère de la Construction, de la Planification régionale et de l'Environnement a dégagé des fonds pour les agendas 21 locaux (47 millions d'euros par an), qui constituent une option parmi les actions environnementales locales appuyées par le deuxième programme national pour l'environnement. 140 municipalités en ont bénéficié, sur environ 600 que compte le pays, pendant qu'une trentaine de collectivités ont entrepris d'élaborer indépendamment un agenda 21. Quelques actions concrètes ont été engagées, mais pas de politique globale ni intégrée selon Frans Coenen (in Lafferty, 2001). Beaucoup d'acteurs resteraient sceptiques sur la valeur ajoutée des agendas 21, vu les acquis néerlandais en matière de politique environnementale et d'urbanisme participatif, de planification et de renouvellement urbain, également. Les Pays-Bas représentent sans doute un cas limite, où les contraintes de gestion de l'espace ont préfiguré des politiques de développement urbain durable avant l'heure, mais où l'usage très intensif de l'espace rend difficile l'accès à d'autres paliers de développement durable.
- 31 Pourtant, la mobilisation associative a été forte avant la conférence de Rio, conduisant à la formation d'une plate-forme associative pour le développement durable et d'un groupe de pilotage national sur l'agenda 21 local, en 1994. La Commission nationale sur la coopération internationale et le développement durable, regroupant une cinquantaine d'ONG importantes, poursuit le travail d'explicitation et de communication (publications, conférences et rencontres, visites...) qui stimule l'adoption d'agendas 21, parallèlement au travail de sensibilisation engagé par l'association des municipalités néerlandaises. Quelques provinces (le Nord Brabant et la province de Groningen) mettent aussi en place des services pour l'agenda 21 destinés à faciliter la mise en réseau régionale des initiatives (ICLEI-DIFU, 1999). La mobilisation des collectivités est néanmoins bien moins marquée que celle des pays précédemment mentionnés.
- 32 En Finlande, l'initiative part de l'association des autorités locales et régionales finlandaises (AFLRA), qui lance un projet pilote sur les « communautés durables » en 1992, appuyé par les ministères de l'environnement et de l'intérieur, reconduit en 1997 avec 60 municipalités volontaires pour élaborer un agenda 21. La commission nationale du développement durable établit d'autre part un comité sur les agendas 21, qui

s'accompagne d'un financement réduit en 1998. Les centres régionaux de l'environnement organisent des séminaires sur les agendas 21 et les échanges d'expérience. Mais les ressources financières restent insuffisantes et l'engagement des collectivités est variable. Les grandes villes sont celles qui s'impliquent le plus, puisqu'elles peuvent dégager des moyens financiers et humains.

- 33 En dépit du fait que près des deux tiers des collectivités locales aient engagé un agenda 21 en 1999, les réalisations semblent difficiles. Le concept reste abstrait aux yeux des acteurs, explique Anita Niemi-Iilahti (in Lafferty, 2001). La participation des habitants et la transversalité se heurtent au fonctionnement traditionnel des municipalités, d'autant que les agendas 21 sont pilotés par les services de l'environnement. Les enjeux globaux - climat et biodiversité- sont en revanche bien présents dans les débats, en sus des thèmes très scandinaves des modes de production, de consommation et de vie (in Lafferty, 2001).
- 34 Dans la deuxième moitié des années 1990, une deuxième vague d'agendas 21 locaux se forme en Allemagne puis en Italie, où les soutiens nationaux ne s'organisent pas avant 1998. Le gouvernement allemand est trop absorbé par la réunification, l'Italie est en proie à une réforme de décentralisation. L'histoire de ces deux pays donne aussi beaucoup de poids aux territoires. L'essor des agendas 21 locaux est d'abord le fait d'initiatives locales et d'une démarche ascendante, comme au Danemark, sans oublier le travail d'ICLEI en Allemagne. Dans ce contexte de décentralisation, les soutiens régionaux pour les agendas 21 vont prendre une réelle importance.
- 35 Presque tous les Länder se sont ainsi dotés d'un centre de coordination des agendas 21 locaux. Celui du Land Nord- Rhin Westphalie est particulièrement actif¹¹. Environ 2400 municipalités allemandes élaboraient un agenda 21 local en 2003 (soit 18%). Un certain nombre d'entre elles s'était préalablement engagé dans une démarche de réduction des émissions de CO₂, au sein de l'Alliance climatique. Aussi le thème du changement climatique reste-t-il prédominant dans les agendas 21. Ces agendas sont très participatifs, leur fonctionnement reposant sur des groupes de travail thématiques réunissant des habitants et des partenaires socio-économiques. Ils développent une pédagogie de l'action : convaincre par l'exemple, prouver qu'il est possible d'appliquer concrètement le développement durable, encourager les habitants à participer à l'action. La démarche se veut pragmatique, s'appuyant sur des actions démonstratives puis organisant leur transfert, d'où la mise en place des centres régionaux facilitant les échanges d'expériences. De nombreux projets ont une vocation entièrement éducative, par le vecteur des médias, de l'expression artistique, de lieux de rencontre dédiés, ou encore, de centres d'éducation à l'environnement pour les scolaires. La diversité des petites initiatives et leur fonctionnement décentralisé rendent difficiles les lectures globales du processus de l'agenda 21 local en Allemagne. Pilotés en général par les services de l'environnement, les agendas 21 semblent être surtout des instruments d'accompagnement et de sensibilisation, des lieux de débat public et d'initiatives pour les habitants, les actions de développement durable plus structurantes (planification, transports, etc.) étant laissées à d'autres services.
- 36 En Italie, c'est de l'Emilie-Romagne qu'est partie la mobilisation en faveur des agendas 21 locaux, grâce aux initiatives précoces de Bologne et Modène. Quelques acteurs locaux de ces deux municipalités vont mettre en place une coordination nationale des agendas 21 locaux en 1999, qui joue un vrai rôle de catalyseur. Elle est précédée par la conférence de Ferrare (1998), au terme de laquelle 45 villes adoptent la Charte de Ferrare, version italienne de la Charte d'Aalborg¹². Cette campagne d'agendas 21 locaux reçoit l'appui du

ministère de l'environnement à partir de 1998 (prix de la ville durable) et se développe rapidement à trois échelles : communes, provinces et régions. La loi de décentralisation de 1997 constituait un préalable à l'action. Les régions de Lombardie et Toscane emboîtent le pas à l'Emilie-Romagne, qui garde une position de leader sur ce thème et s'est dotée d'un observatoire des agendas 21 locaux¹³. L'Italie du Nord et du centre, plus généralement, concentre les initiatives. Leur nombre augmente rapidement (361 agendas 21 début 2004)¹⁴.

- 37 Les agendas 21 traitent en particulier des questions de transports urbains, de bruit et de patrimoine, et développent des outils de mesure et gestion environnementales (comptabilité environnementale, indicateurs, SME, ...). Leur profil reste environnemental, les villes ayant un retard à combler dans ce domaine. Une mobilisation importante joue en leur faveur, mais ces agendas manquent de traductions opérationnelles (et de financements). Si la phase de concertation est assez intense (constitution de forums 21 et de groupes de travail réunissant quelques centaines de personnes nominalement invitées, représentatives des différents secteurs de la société), les plans d'actions sont difficiles à réaliser, les actions étant trop nombreuses et ambitieuses. L'agenda 21 de Modène, exemplaire pour la concertation qui a présidé à la démarche, est ainsi resté lettre morte. D'autres, comme celui de Ferrare, une ville connue pour sa politique cyclable, trouvent un peu plus d'applications pratiques (Association 4D, 2001). La plupart n'en sont pas encore au stade des réalisations et il est un peu tôt pour évaluer un processus en plein développement.
- 38 En Espagne, l'impulsion et la mobilisation pour les agendas 21 viennent également du nord du pays, de Catalogne, région pro-européenne et sensible aux innovations urbaines, sans aucun appui national. La Députation de Barcelone (311 municipalités) initie un programme d'éco-audits au lendemain de la conférence de Rio, qui implique une soixantaine de municipalités¹⁵. Ces audits, financés à hauteur de 1,8 million d'euros entre 1995 et 1999, correspondent à la phase diagnostic de l'agenda 21, et sont poursuivis par des plans d'actions détaillés constituant le corps de l'agenda 21. La Députation, très active au sein de la campagne européenne des villes durables, systématise cette action en créant un réseau catalan de villes durables, ce qui donne un essor visible aux agendas 21 dans les années 1998-99. Lancé en 1997 lors de la conférence de Manresa, dont la "déclaration" constitue une version espagnole de la Charte d'Aalborg, il réunit 185 municipalités fin 2003¹⁶.
- 39 D'autres mobilisations ont lieu ponctuellement, comme à Calvia, pressurisée par le tourisme, ou dans la province de Soria. Les municipalités considèrent les agendas 21 comme une opportunité pour renforcer leur autonomie et rattraper leur retard écologique (in Lafferty, 2001). Beaucoup d'agendas 21 espagnols se rapprochent des chartes d'environnement françaises, avec des actions telles que l'installation d'une station d'épuration, ou la requalification des fronts de mer, marqués par l'urbanisation « sauvage » ou parfois la déshérence. Quelques uns offrent une approche plus globale, notamment dans les secteurs à haute fréquentation touristique en voie de saturation (Calvia, San Sebastian, ...).
- 40 La situation française, enfin, est assez spécifique puisque l'intérêt pour les agendas 21 s'éveille très tardivement. Il faut attendre le début des années 2000 pour qu'un effet de seuil soit observable. Longtemps en position de retrait pour la réalisation d'agendas 21 locaux, les collectivités locales françaises se sont également peu impliquées dans la campagne européenne des villes durables, loin derrière l'Italie ou l'Espagne par exemple.

Une dynamique récente est néanmoins sensible et se révèle dans le 3^e appel à projets pour les agendas 21 locaux, mis en place par le ministère de l'écologie et du développement durable en 2003-2004, où les projets ont gagné en maturité. Aujourd'hui, on assiste à un certain décollage des initiatives locales, après un temps de latence important.

- 41 Ce retard est dû au fait que les agendas 21 locaux n'ont pas bénéficié des appuis qui dans d'autres contextes se sont révélés décisifs, qu'ils soient associatifs ou politiques. Le soutien de l'Etat s'est développé à partir de 1997 mais sans jouer un rôle de catalyseur immédiat, les moyens affectés étant restreints. L'incitation à élaborer un agenda 21, dans le cadre des trois appels à projets conduits en 1997, 2000 et 2003, reste symbolique aux yeux des acteurs locaux. Si l'appui financier est faible (15 000 euros par lauréat), il confère cependant une légitimité aux initiatives locales. Le démarrage tardif des agendas 21 locaux s'explique aussi par la préexistence des Chartes d'environnement ou d'écologie urbaine, qui sont de bons outils pour conduire une politique d'environnement mais dont la transversalité est a priori plus réduite. Les Chartes ont freiné la mise en place des agendas 21 locaux, le ministère de l'environnement ayant préféré optimiser l'outil existant, d'ailleurs rebaptisé « agenda 21 de première génération », dont les dernières moutures se réclamaient d'un développement durable urbain. Cependant, certains projets de chartes se rapprochent d'un agenda 21 local, qui peut s'adosser aussi à d'autres instruments contractuels, tels que les Contrats d'agglomération. D'un point de vue comparatif, ces chartes sont l'équivalent des agendas 21 locaux tournés vers l'environnement, dans d'autres pays européens. Le fait d'avoir labellisé différemment la démarche a amoindri l'effet de sensibilisation des acteurs au développement durable, tout en étant le résultat de cette absence de sensibilisation, le terme étant peu connu des français.
- 42 Par ailleurs, aucune initiative territoriale comparable à celles nées en Emilie-Romagne ou en Catalogne ne s'est substituée à l'action de l'Etat. La Région Nord Pas de Calais a travaillé de manière très volontariste dans cette direction, mais sans inscrire vraiment cette mobilisation dans la campagne européenne, qui aurait pu être un relais pour déployer la démarche, donner davantage de visibilité et d'amplitude à ces initiatives, leur faire franchir un effet de seuil. Les expériences françaises sont donc restées plus isolées et confidentielles. Les acteurs ne se sont pas appuyés sur la dynamique européenne, comme en Espagne ou en Italie, pour renforcer leur légitimité au niveau local. Dans le sillage des initiatives catalanes et padanes, ces pays sont en effet devenus moteurs pour la campagne européenne et ont su entraîner des centaines de collectivités dans l'élaboration d'agendas 21 locaux.
- 43 Selon Christian Garnier, le contexte français reste fortement marqué par des politiques initiées à l'échelon central, qui découragent les initiatives décentralisées et l'expérimentation locale (Garnier, 1994). On peut considérer que l'effort législatif récent (LOADDT et SRU) a joué le rôle d'un feu vert, d'une autorisation donnée à l'initiative locale pour des démarches de développement durable. Enfin, il faut souligner que les associations de collectivités territoriales sont restées très silencieuses sur la question du développement durable, dont elles n'ont abordé que la dimension environnementale. Par effet de substitution, d'autres associations tournées vers le développement durable ont travaillé avec les collectivités locales, mais avec moins de légitimité. Il nous reste à voir plus précisément quelles sont les villes qui commencent à s'engager dans cette démarche.
- La géographie des agendas 21 français

- 44 En juillet 1997, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement lance le premier appel à projets intitulé «Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux ». 16 collectivités sont retenues parmi les 51 candidates, qui présentent des projets très variés, où la dimension environnementale est souvent prédominante. Cette diversité n'est pas contraire à l'esprit d'un agenda 21 local, qui est avant tout un cadre, un processus à l'intérieur duquel les municipalités définissent leurs propres priorités, mais les propositions sont parfois éloignées de l'approche intégrée que suppose le développement durable. Quelques projets appuieront une réelle dynamique de développement durable, comme dans la communauté urbaine de Dunkerque, d'autres seront abandonnés à l'occasion d'un changement électoral (Faches-Thumesnil, Grande-Synthe), tandis que beaucoup auront des difficultés à perdurer (Athis-Mons, Grenoble, ...). Il faut signaler aussi que certains agendas 21 locaux s'élaborent en dehors du cadre des appels à projets, sans en référer au ministère de l'environnement (par exemple Valenciennes).
- 45 En février 2000, un second appel à projets insiste sur la dimension économique des projets (104 réponses, 29 lauréats), puis un troisième, en mars 2003, dont les résultats ne sont donnés qu'en avril 2004 (125 réponses, 41 lauréats), sur l'intégration du développement durable dans les politiques d'aménagement (renouvellement urbain, multifonctionnalité de l'espace rural, etc.). Sur les 45 lauréats des deux premiers appels à projets, seule une douzaine de propositions porte spécifiquement sur la mise en place d'un agenda 21¹⁷. Dans le dernier appel à projets, aucune des propositions d'agenda 21 (une trentaine) n'a été retenue, mis à part celle d'un organisme de logement social. Les collectivités lauréates développent des actions d'aménagement et d'urbanisme durable, conformément au thème privilégié et aux exigences d'opérationnalité, qui s'inscrivent ou non dans un agenda 21. Ces projets concernent notamment des quartiers et des ZAC "durables".
- 46 La quasi-totalité des collectivités lauréates du premier appel à projets se situe dans le Nord et l'Est de la France. Deux hypothèses peuvent expliquer cette répartition très spécifique : les échanges transfrontaliers avec des pays plus familiarisés avec la notion de développement durable (Allemagne, Belgique...) auraient permis de sensibiliser plus précocement les collectivités françaises ; ou bien, les difficultés de reconversion des activités économiques dans ces régions rendent vitales de nouvelles dynamiques de développement. Dans ce contexte, le développement durable peut être perçu comme une réelle opportunité. L'agenda 21 trouverait un terrain favorable d'adoption car il ne serait pas vécu comme un mot d'ordre parachuté, mais comme une initiative répondant à des besoins locaux. On peut souligner la différence avec les démarches des Chartes d'environnement, en partie portées par des villes ayant déjà les moyens de se préoccuper de la qualité et de l'image de leur environnement, comme l'indique Corinne Larrue (in Lafferty, 2001). Il est d'autre part remarquable que sur les seize premiers lauréats, la moitié soient des communes périphériques (ou des regroupements de communes) de grandes agglomérations, sujettes à des problèmes environnementaux et/ou sociaux assez aigus : Grande-Synthe, Faches-Thumesnil, Rouvroy et Avion, Athis-Mons, Saint-Denis et Aubervilliers, Arcueil-Cachan-Fresnes-L'Hay les Roses, Bouguenais, Rillieux-la-Pape. On peut admettre alors l'hypothèse selon laquelle les démarches de développement durable trouvent un terrain favorable dans des territoires fragilisés, ayant la volonté de définir de nouvelles perspectives de développement. La Région Nord-Pas de Calais l'illustre aujourd'hui. La prééminence des communes périphériques est moins marquée dans le deuxième appel à projets (Echirolles, Meylan, Martigues, Tournefeuille, Villers-Cotterêts,

Wattrelos, Hem), qui comporte en revanche beaucoup de villes moyennes et quelques territoires ruraux, ainsi que dans le troisième appel à projets (moins d'un quart des lauréats).

- 47 Les lauréats du second appel à projets dessinent une carte sensiblement différente de la première, révélant les appuis régionaux qui commencent à se mettre en place. La région Rhône-Alpes (8 lauréats) est fortement représentée, tandis que l'Ouest et le grand bassin parisien sont peu représentés. Cette observation confirme le caractère déterminant des soutiens apportés aux agendas 21 locaux. En Rhône-Alpes, la Région assistée de l'agence Rhônalpénergie accorde une aide financière, depuis 2000, aux agendas 21 locaux et aux démarches globales de développement durable, qui a bénéficié à une vingtaine de collectivités¹⁸. Cette région a donc emboîté le pas à la région Nord-Pas-de-Calais, qui présente les initiatives les plus anciennes. On remarque lors du 3e appel à projets que la région Ile-de-France, par l'intermédiaire de son agence sur l'environnement l'ARENE, s'ajoute à la région Rhône-Alpes et au Nord-Pas-de-Calais pour les propositions de collectivités candidates et lauréates, ces trois régions dominant nettement le reste du territoire.,
- 48 Si l'on s'attache à une échelle d'observation infra-régionale, on observe dans les deux premiers appels à projets que les agendas 21 sont portés par quelques villes centres (Lille, Grenoble, Angers, ...), un nombre important de communes périurbaines et, de manière plus récente, des agglomérations qui les assimilent parfois à leurs Projets ou Contrats d'agglomération (communautés urbaines de Dunkerque, Strasbourg et Lyon, communautés d'agglomération de Poitiers et Grenoble, du pays de Lorient, de Pau). Les villes qui ont initié un agenda 21 à l'échelle communale se posent aujourd'hui la question de son transfert à l'échelle de l'agglomération, consécutivement à la mise en place des communautés urbaines ou d'agglomération (Angers, Nantes, qui ne fait pas partie des lauréats, Grenoble, Lille). L'échelon communal n'est pas pertinent, en effet, pour aborder certains problèmes structurants, comme les transports et l'étalement urbain. Il est un peu plus légitime en milieu périurbain, lorsque les communes des couronnes périphériques cumulent les difficultés.
- 49 Dans les communes périurbaines, l'agenda 21 porte fréquemment un projet de recomposition territoriale face à des situations d'urbanisme « éclaté », à un paysage fragmenté par les infrastructures et emprises de transport, les grandes surfaces d'activités (économiques et commerciales), les espaces en obsolescence (friches minières, industrielles, portuaires ou agricoles). Certaines communes subissent particulièrement les « externalités » du développement urbain, les risques et les nuisances. Athis-Mons, Bouguenais, Faches-Thumesnil, Grande-Synthe ou Martigues accueillent ou jouxtent des zones aéroportuaires (Orly, Nantes-Atlantique, Lille-Lesquin) ou portuaires, dotées d'industries lourdes (Dunkerque et Fos-sur-mer). Saint-Denis ou Avion et Rouvroy, dans la banlieue de Lens, sont marquées par les friches industrielles et minières. Arcueil-Cachan-Fresnes-L'Hay les Roses constituent un ensemble de communes exposées à un trafic routier intense (transit entre Paris et Orly-Rungis). Tous ces territoires souffrent de ruptures urbaines fortes et d'un manque de lisibilité de l'espace. La plupart de ces communes s'efforcent de restructurer l'espace et d'atténuer les ruptures en travaillant sur les trames végétales et la continuité des espaces publics.
- 50 Les situations de Bouguenais, Grande-Synthe, Athis-Mons et Martigues permettent de distinguer les communes périphériques relativement riches grâce aux recettes de la taxe professionnelle, qui peuvent conduire une politique assez ambitieuse, des communes

déshéritées qui sont dans l'incapacité de faire face aux difficultés économiques et sociales (Saint-Denis, Avion et Rouvroy). Dans le premier cas, les facteurs de nuisance et de dégradation de l'environnement (sidérurgie, emprises aéroportuaires et portuaires) sont aussi, paradoxalement, ceux qui permettent d'envisager une politique d'amélioration du cadre de vie, sans que les nuisances ne disparaissent pour autant. Bouguenais et Grande-Synthe, par exemple, ont mené des programmes volontaristes de requalification de l'environnement mais sont toujours soumises aux nuisances du trafic ou de la sidérurgie. Les politiques de péréquation de la taxe professionnelle devraient à terme atténuer ces déséquilibres territoriaux extrêmement importants.

- 51 Les agendas 21 amorcés à l'échelle des agglomérations mettent plutôt l'accent sur la maîtrise de l'étalement urbain et le renouvellement urbain (quartier Neptune à Dunkerque, Ile de Nantes, quartier des Capucins à Angers). L'agglomération dunkerquoise est l'une des plus actives en matière de développement durable. Son agenda 21 coïncide avec le Contrat d'agglomération, ce qui lui confère une dimension plus prospective et transversale. Les politiques urbaines ont été réexaminées au regard des objectifs de développement durable pour les réorienter, une démarche complexe dont les actions se déclinent progressivement. L'interface entre développement durable et économie se traduit en particulier par l'aménagement plus écologique des zones d'activités (Schéma d'Environnement Industriel, projet d'écologie industrielle), le soutien apporté à l'économie solidaire ou encore au commerce équitable dans le cadre des marchés publics. Un réel croisement entre préoccupations écologiques et sociales est effectué dans le domaine des politiques de la santé (participation au Programme Régional Action Santé Environnement) et de l'habitat (habitat social à Haute Qualité Environnementale).

Quelques spécificités françaises

- 52 Si l'on compare ces premiers agendas 21 à leurs homologues européens, plusieurs observations peuvent être formulées :
- 53 Premièrement, le processus de l'agenda 21 est peu participatif, à de rares exceptions près (comme l'agenda 21 lillois, élaboré en partenariat étroit avec le tissu associatif local, ou celui d'Echirolles). La raison en est double : un manque de sensibilisation du public et des acteurs au développement durable, une faible tradition de démocratie participative. La notion étant quasi inconnue de la population, en tout cas jusqu'au sommet de Johannesburg, la concertation sur le développement durable a eu tendance à tomber à plat. Les forums et groupes de travail mis en place par des villes pourtant connues pour leurs pratiques participatives (Grenoble, Athis-Mons, Bouguenais, ...) ont eu les plus grandes difficultés à réunir un nombre significatif d'habitants. D'une part, la participation a beaucoup diminué au cours des deux dernières décennies, d'autre part, l'entrée du développement durable n'est pas facilement appropriable sans une sensibilisation préalable. D'autres collectivités n'ont pas voulu affronter cette difficulté et ont élaboré leur agenda 21 en interne, en cherchant à forger une culture du développement durable au sein de la municipalité (administration et élus) avant de sensibiliser le public par des expositions, conférences, brochures, etc. C'est le cas d'Angers, et dans une moindre mesure de Poitiers ou Lorient, par exemple. La concertation telle qu'elle est pratiquée en Allemagne ou au Royaume-Uni, ou même en Italie dans les forums 21, n'a pas d'équivalent en France.
- 54 Deuxièmement, et à l'image des autres pays européens, la place de l'agenda 21 dans l'organigramme est déterminante pour l'avenir de la démarche. Son positionnement traduit en effet la nature du portage politique dont il bénéficie. Rattaché au service de

l'environnement, sa légitimité est plus faible et il est difficile de dépasser un programme d'actions environnemental. Porté en revanche par des missions de type Prospective ou Développement Durable, rattachées directement au secrétaire général, ses actions sont plus transversales et les marges de manœuvre sont supérieures. L'implication du secrétaire général et du maire permet de solliciter l'ensemble des services (Angers, Dunkerque). Cet engagement politique facilite beaucoup l'écoute et le travail des acteurs de l'agenda 21.

- 55 Troisièmement, les clés d'entrée pour aborder le développement durable jouent davantage en France sur des registres qualitatifs, culturels et sociaux (qualité de vie, attachement à l'espace public, patrimoines, renouvellement urbain, requalification urbaine) que scientifiques ou techniques. Le souci de « l'éco-compatibilité » des aménagements, la comptabilité environnementale ou le calcul des émissions de gaz à effet de serre sont peu développés. On peut aussi constater que le débat sur la ville compacte est moins consensuel que dans les pays de la dorsale européenne, en vertu de contraintes de densités plus faibles, auxquelles s'ajoute un rapprochement fréquent entre densité et grands ensembles. L'émiettement et la multiplicité des structures territoriales n'ont pas favorisé non plus de fortes politiques d'agglomération. Enfin, la construction de quartiers « durables » a jusqu'ici moins mobilisé les villes françaises que leurs voisines, mais le 3e appel à projets révèle des évolutions dans ce sens. La démarche de l'habitat à Haute Qualité Environnementale, qui s'en rapproche mais sans intégrer autant de paramètres, est en progression pour les bâtiments publics et les logements sociaux.

Conclusion : les limites des agendas 21

- 56 Les résultats obtenus dans le cadre des agendas 21 européens suscitent des avis mitigés. La démarche est une réussite dans quelques pays comme la Suède ou le Danemark, qui y ont affecté des moyens importants, elle semble prometteuse en Italie et assez pédagogique en Allemagne, toute récente et en développement en France, mais les agendas 21 manquent de traduction opérationnelle dans la plupart des pays. La phase d'élaboration est en général intense et participative, mais une fois le programme d'actions arrêté, les réalisations ne suivent pas. A l'exception, toujours, de quelques expériences réussies, qui s'érigent d'ailleurs rapidement en modèle. En dépit de leur manque d'opérationnalité, les agendas 21 jouent un rôle de sensibilisation interne –au sein de la collectivité–et externe –lorsqu'une concertation est organisée en direction des habitants et forces socio-économiques–. Leur intérêt pédagogique est dans un premier temps indéniable : les agendas 21 déclenchent des réflexions et des analyses nouvelles, travaillent les représentations et les cultures professionnelles, et permettent aux acteurs de se familiariser avec le concept de développement durable. Ce sont de bons outils de sensibilisation. Mais leur caractère englobant est peu compatible avec les moyens restreints dont ils disposent et un portage politique souvent déficient. Ils peuvent alors décevoir ceux qui s'y sont impliqués.
- 57 Pourquoi cette démarche, malgré ses insuffisances, a-t-elle réussi à entraîner un nombre si important de collectivités européennes ?
- 58 Les réponses ne sont pas forcément univoques. Les agendas 21 ont été perçus dans certains contextes comme un projet permettant de renforcer les pouvoirs locaux, notamment là où ils sont encore faibles, par exemple en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni, en Europe centrale et orientale également. Les grandes villes, qui disposent de plus d'expertise et de moyens financiers, et dont le pouvoir s'affirme, se sont d'ailleurs impliquées plus précocement que les autres. L'intérêt pour les agendas 21 locaux a

également coïncidé avec une crise de légitimité du politique et une volonté de l'atténuer. L'agenda 21 local a pu être considéré comme un moyen de relégitimer l'action politique locale, dans un rapport de proximité avec les habitants. Ce motif a particulièrement joué aux Pays-Bas, en Finlande, au Royaume-Uni ou à un degré moindre en Suède (Lafferty, 2001). En somme, les agendas 21 se sont inscrits en creux dans une période de doute, de renouvellement des politiques locales, de leur légitimité (recherches de proximité) et de leur place dans l'édifice politique (décentralisation). Ils servent bien la territorialisation en cours des politiques publiques. Ils permettent d'autre part d'apprivoiser des enjeux de portée globale, ceux du développement durable, dont la légitimité est réelle mais dont l'intégration laisse encore perplexe. Les questions de l'appropriation par le politique et le corps social de ce nouvel horizon, et de la revitalisation de la démocratie locale restent, en revanche, entières.

- 59 Association 4D, 2001, Analyse du contexte européen du processus « agendas 21 locaux » et comparaison avec la démarche française, Paris.

BIBLIOGRAPHIE

- Commission des Communautés Européennes, 1996. Villes durables européennes. Rapport du Groupe d'Experts sur l'Environnement Urbain, Bruxelles. (Téléchargeable sur le site: <http://www.agora21.org/territoire.html>, rubrique "Autres documents et rapports nationaux ou régionaux").
- Local Agenda 21 in Denmark. State of implementation in late 1998, 2000. Ministry of Environment and Energy, Denmark, Spatial Planning Department, 52 p.
- Dossier de présentation des lauréats 2000. Deuxième appel à projets : outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux, 2000, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Paris, 119 p. (Site : <http://www.environnement.gouv.fr>)
- Garnier C., 1994. Ecologie urbaine ou environnement urbain ? Metropolis, n° 100, p 52-60.
- Hewitt N., 1995. European Local Agenda 21 Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability? ICLEI, Freiburg.
- ICLEI -DIFU, 1999. Local Agenda 21 : a European Comparison. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Freiburg.
- ICLEI, 2001. Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21, 2 vol., Freiburg.
- Lafferty W. L. (ed.), 2001. Sustainable communities in Europe, Earthscan, London.

NOTES

1. Le terme agenda 21 local se réfère à l'agenda pour le XXI^e siècle (Agenda 21) adopté par les pays présents au Sommet de la Terre, à Rio. C'est une stratégie locale de

développement durable, généralement définie en concertation avec les habitants et les partenaires socio-économiques.

2. Conseil International des Initiatives Environnementales Locales : association internationale de collectivités locales fondée en 1990 avec l'appui de l'ONU, dont la mission est de sensibiliser les villes au développement durable.

3. A laquelle nous avons participé, avec Corinne Larrue, Francesca di Pietro et Laure Héland, de l'Université de Tours.

4. Qui ouvre la campagne européenne des villes durables en 1994

5. www.iclei.org

6. La liste des adhérents est disponible sur le site www.sustainable-cities.org/home/about/sub1/cities.html

7. On peut mentionner l'association danoise des autorités locales (KL), l'association des autorités locales suédoises (SALA), l'association des municipalités néerlandaises (VGN), celle des autorités locales finlandaises (AFLRA), ou encore l'Alliance Climatique en Allemagne

8. A la fin de l'année 2000 et à la suite du rapport de Jean-François Caron, élu Vert et vice-président de la Région jusqu'en 2004, un programme régional de soutien aux initiatives locales de développement durable a été lancé, en partenariat avec l'Etat et le FEDER. 33 projets ont été présentés lors du premier appel à candidatures et un deuxième appel en 2003 a recueilli 52 réponses. Le programme, doté de 2,1 millions d'euros pour 2000-2007, propose une aide à l'ingénierie et à la qualification, et finance pour les collectivités les plus avancées deux actions précises s'inscrivant dans une stratégie globale de développement durable. Une cinquantaine de collectivités en ont bénéficié. On compte par ailleurs une petite dizaine d'agendas 21 locaux dans la région

9. Le réseau créé par l'Agence Régionale pour l'Environnement de Midi-Pyrénées (ARPE) en 1997 avec l'appui du Conseil Régional comprend une trentaine de collectivités locales et intercommunalités en août 2004. La Région finance depuis 2002 les diagnostics locaux de développement durable, et depuis 2004 la réalisation d'agendas 21 locaux, avec le support de l'ADEME. Les aides sont plafonnées à 70% du coût et à 35 000 euros par projet. On recense 17 agendas 21 locaux en cours d'élaboration en Midi-Pyrénées, dont un achevé (Grand Rodez). www.villesdurables-mip.com.

10. D'après une enquête de l'agence nationale de la protection de l'environnement, 40% des suédois connaissent l'existence des agendas 21 locaux, 20% ont reçu des documents à ce sujet et 3% y participent directement (Lafferty, 2001)

11. <http://www.agenda-transfer.de>

12. Document qui doit être ratifié en conseil municipal pour pouvoir adhérer à la campagne européenne des villes durables.

13. www.regione.emilia-romagna.it/agende21

14. www.a21italy.net

15. L'éco-audit porte sur les ressources naturelles, les pollutions et nuisances, les transports et la planification, les impacts des activités économiques, les actions de sensibilisation à l'environnement

16. Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat (www.diba.es/xarxasost).

17. La liste des lauréats est disponible sur le site du MEDD : <http://www.environnement.gouv.fr>

18. L'aide était plafonnée à 80% du coût du projet et à 53 000 euros par collectivité, mais toutes pouvaient y prétendre à condition de satisfaire certains critères. Le dispositif est

en cours de réorganisation suite aux dernières élections, mais devrait être renforcé. Pour en savoir plus sur l'agence Rhône-Alpénergie-Environnement : www.raee.org.

RÉSUMÉS

Since the Rio conference, several thousands local agendas 21 have assisted the penetration of the concept of sustainable development at the local level. This article presents a synthesis of the approaches employed by local authorities in 9 European countries, with an emphasis on the benefits and limitations presented by the local agendas 21 in place. We characterised the specificities of French local authorities and determined the geographical dimensions of the mobilisation in favour of local agendas 21.

INDEX

Mots-clés : agenda 21 local, développement urbain durable, ville durable, villes européennes, politiques environnementales

Keywords : local agenda 21, urban sustainable development, sustainable city, european cities, environmental policies

AUTEUR

CYRIA EMELIANOFF

Cyria Emelianoff, maître de conférences en géographie à l'Université du Maine (ESO, UMR 6590 du CNRS), travaille sur les politiques locales de développement urbain durable en Europe.

71 avenue d'Italie, Bât. E, apt. 167, 75013 Paris

Tel : 01 45 85 18 96 ou 02 98 72 40 59

courriel : emelianoff@wanadoo.fr

Dernières publications :

Emelianoff C., 2004. « Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique », Cahiers du PROSES n° 8, Sciences Po, janvier-février, 27 p.

Emelianoff C., 2003. « Le développement durable: comment sortir de la quadrature du cercle? » in Wachter S. (dir.), L'aménagement durable : défis et politiques, Drast/Datar, Ed. de l'Aube, pp. 33-62.

Emelianoff C., 2003. « La ville durable : une culture en gestation », in Ernst I. (dir.), Cultures urbaines et développement durable, Ed. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, pp. 43-64.

Depuis la conférence de Rio, quelques milliers d'agendas 21 locaux ont accompagné la pénétration du concept de développement durable à l'échelle territoriale. L'article présente une synthèse des démarches engagées par les collectivités locales dans neuf pays

européens, en s'attachant aux apports et aux limites des agendas 21 locaux. Il caractérise la spécificité des collectivités françaises et met en évidence les dimensions géographiques de cette mobilisation.