

Pour faire le point sur les fondamentaux de la démocratie locale

Le développement durable, levier de la gouvernance locale

❶ Développement durable, l'heureuse issue d'un affrontement Nord / Sud

La notion de développement durable résulte d'une longue évolution des esprits et de la rencontre de deux courants. Le premier dénonce les déséquilibres mondiaux entre la croissance des pays développés et celle des pays dits du Sud. Le second, écologique, introduit une critique de l'activité économique en termes de dégâts du progrès. L'affaire débute dans les années 1960-1970, notamment avec la publication d'un rapport (Halte à la croissance ¹) qui dénonçait les effets de la croissance économique et démographique trop rapide au vu de l'épuisement des ressources naturelles, de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels. Ce message malthusien (« il faut tendre vers une croissance zéro ») ouvre un débat sur les liens entre développement et sauvegarde de l'environnement.

Il en résulte un vif affrontement entre ceux qui entendent trouver prioritairement la voie du développement – les pays du Sud –, et ceux qui souhaitent mettre l'accent sur la préservation de l'environnement.

Une rencontre des deux courants était devenue impérative, la condition en étant l'abandon par les uns du point de vue malthusien et la prise de conscience par les autres que la sauvegarde de l'environnement conditionnait leur propre avenir.

Cette synthèse fut esquissée en termes « d'éco-développement » lors de la conférence de Stockholm de 1972 ², mais la véritable issue à somme positive a été proposée avec le concept de « développement durable » (*sustainable* en anglais, souvent traduit par

« soutenable ») qui trouvera sa reconnaissance officielle en 1987 avec le rapport de M^e Brundtland ³, ancien Premier ministre de Norvège, chargée par les Nations unies de réfléchir aux formes de développement à l'échelle planétaire.

Années 1960 - 1970 : les termes (schématiques) du débat

Les pays du Sud :

« Pays du Nord, vos préoccupations environnementales sont très intéressantes, mais avant qu'elles ne deviennent pour nous une priorité, il faudra que nous soyons moins éloignés de vous sur le plan économique. Avant de parler environnement, parlons développement ! »

Les pays du Nord :

« Nord comme Sud, nous sommes tous responsables vis-à-vis des générations futures face à des enjeux devenus incontournables. »

¹ Rapport du MIT (Massachusetts Institute of Technology), 1972.

² Conférence des Nations unies sur l'environnement (1972).

³ *Notre avenir à tous* (Nations unies, commission mondiale sur l'environnement et le développement).

Le *Quatre Pages* de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) est publié par la revue *Territoires*.

Adels : 108/110, rue Saint-Maur 75011 Paris. Tél. : 01 43 55 40 05

Directeur de publication : Bernard Deljarrie

Rédacteur en chef : Nicolas Leblanc

Secrétariat de rédaction : Véronique Berkani

Rédaction : Serge Depaquit

Maquette : Calix Grelle

Flashage et impression : Corlet, 14110 Condé/Noireau

N° imprimeur : xxxxxx

N° commission paritaire : 1106 G 81042

Territoires est membre du syndicat de la presse économique, juridique et politique et de la fédération nationale de la presse d'information spécialisée. Tous droits réservés pour tous pays.

② Les deux piliers du développement durable

DÉFINITION

• **Développement** : cette notion cherche à dépasser celle de « croissance », laquelle décrit, en économie, l'augmentation des échanges de biens sur un marché dans un rapport monétaire. Le développement traduit l'idée que la finalité de l'activité humaine, y compris économique, doit d'abord être l'augmentation de la satisfaction des besoins sociaux de l'ensemble des populations, et qu'il faut tenir compte du fait que la création de biens supplémentaires passe par la destruction d'autres biens. Il faut donc aussi apprécier les éléments négatifs de la croissance : qu'a-t-on prélevé sur le stock des biens naturels et sur la ressource humaine ? Comment l'activité économique a-t-elle détérioré les conditions de vie humaine individuelles ou sociales ? Comment a-t-on, ou non, intégré ces éléments ? Plus généralement, le terme de développement essaye de traduire une vision élargie et plus complète des processus socio-économique.

DÉFINITION

• Le terme **durable** signifie que le développement ne doit pas créer les causes de sa propre fin car, si l'on n'y prend garde, on peut prélever sur des ressources sans tenir compte des conditions de leur renouvellement. La vie humaine peut être en jeu lors d'interventions sur les équilibres naturels et les écosystèmes. La vie fonctionne en chaîne bouclée d'organismes vivants : les différents éléments sont dépendants, et l'intervention d'éléments perturbateurs dans le cycle des éléments peut toucher le cycle de vie.

Le développement durable se préoccupe des rapports entre trois pôles - l'économie, le social et l'environnement -, et c'est la recherche d'une stratégie de « cercle vertueux » entre ces trois pôles qui en fonde la démarche.

Or, la convergence de ces trois éléments n'est pas acquise *a priori*. Il s'agit donc de cohérence de l'activité humaine, ce qui renvoie au champ de la politique.

③ Une approche territoriale nécessaire et renouvelée

Le concept de développement durable ne prend tout son sens qu'envisagé au niveau planétaire. Les objectifs vitaux tels que l'équilibre climatique, la protection de la qualité de l'air et des eaux, le maintien de la biodiversité, la question à long terme des ressources non renouvelables, ou encore les sécurités alimentaire, maritime ou énergétique ne peuvent être atteints que par des décisions au niveau planétaire adoptées avec l'engagement des divers pays du monde.

Ce premier constat en appelle un second. Nous sommes entrés dans un monde de multi-appartenances, dans lequel s'imposent les synergies nouvelles entre les différentes échelles territoriales. Local et global ont traditionnellement été pensés séparément, mais la réalité locale est aujourd'hui largement mondialisée et, pour nous, européenne, au travers de processus qui intègrent deux tendances apparemment contradictoires : la globalisation et la transversalité d'une part, la diversification et l'autonomie d'autre part. D'où l'éclatement des niveaux de la prise de décision politique et de la mise en œuvre des actions publiques dans un emboîtement territorial généralisé. Lutter contre les gaz à effet de serre suppose l'existence d'un accord mondial (protocole de Kyoto récemment adopté à Marrakech⁴). Sa traduction dans les faits exige une caution différenciée au niveau des États, comme des communautés d'agglomération et des instances régio-

nales ou de Pays. Cette généralisation de l'intégration des échelles territoriales au sein d'une même action donne un sens et un contenu nouveaux à l'ancienne pratique de « développement local ». Bien souvent, la mise en œuvre d'un projet connu à l'échelle locale ne peut trouver sa pleine signification, voire ses moyens, qu'en interaction étroite avec des actions d'intérêt européen ou même planétaire. Il convient d'ajouter à ces constats que le paysage territorial interne de notre pays est en plein bouleversement. Le rôle de l'agglomération devient majeur alors que les Pays devraient dans l'avenir s'affirmer, notamment autour des « conseils de développement⁵ ». Or, ces instances seront de plus en plus confrontées à des enjeux de développement durable. Qu'il s'agisse de la qualité de l'air et de l'eau, des transports, des désastres climatiques, ou des risques alimentaires ou industriels, les collectivités locales sont des lieux incontournables de la mise en œuvre des politiques publiques. Aussi, le « développement local » est-il devenu obligatoirement « durable ». Là est certainement la difficulté pour nombre d'acteurs civiques ainsi confrontés à des enjeux nouveaux auxquels ils ne sont pas toujours préparés. Mais les solidarités, en s'élargissant, deviennent sources d'un profond renouvellement de la citoyenneté.

4 Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (novembre 2001).

5 Lois « Chevènement » (12/07/99) et « Voynet » (25/06/99). Lire *Conseils de développement, l'an 00, Territoires* n°412, novembre 2000.

④ De la réflexion collective transversale à l'enjeu démocratique

Le développement durable ne saurait être imposé car sa logique profonde - intégrer les divers champs de l'activité humaine à une même perspective - suppose l'adhésion de larges secteurs de la société civile. **Loin de tout volontarisme, le développement durable, en posant d'entrée de jeu la question des interdépendances et du développement, change les termes de la réflexion collective et devient structurant de la démocratie délibérative.** Il s'agit de rendre son sens à la politique comme capacité d'agir sur l'avenir de la société. Cela suppose la création de véritables espaces publics de délibération, ce dont est bien incapable l'actuelle « démocratie par les sondages ». Et, au-delà de l'organisation du débat public, c'est la place des citoyens dans la prise de décision politique qui est en question. Or, l'exercice de la citoyenneté est aujourd'hui confronté au renouvellement des échelles territoriales ; des citoyennetés emboîtées émergent. Une société civile globale est en constitution, et repose sur des identités multiples qui en sont la force et la richesse. L'approche du développement durable vise précisément

à intégrer cette nouvelle donne citoyenne. Le regard neuf sur l'organisation de la démocratie induit un questionnement sur les modes de gouvernement et leur inadéquation assez généralisée aux véritables enjeux du développement durable. Une véritable « participation » nécessite de disposer d'une prise réelle sur des enjeux qui concernent la vie de chacun. C'est donc une démocratie s'appuyant sur la pratique de la co-décision et de l'évaluation démocratique des politiques publiques qu'il convient de mettre en œuvre. On doit aussi souligner que, si le développement durable s'alimente de la citoyenneté active, il ouvre, dans un mouvement inverse, un questionnement fondamental quant à l'organisation des pouvoirs, notamment au plan local. Le développement durable induit par exemple une exigence de transversalité qui bouscule les approches traditionnelles (répartition des compétences, segmentation des services, etc.). Par ailleurs, le développement durable, en privilégiant les moyen et long termes, peut heurter les habitudes techniciennes et les rythmes de la vie politique (durée du mandat, des contrats, etc.). Loin de constituer une mode, le développement durable, dans sa logique profonde, constitue donc une approche susceptible de renouveler en profondeur le rapport des citoyens à la politique.

COIN LECTURE

• *Agendas 21, éducation à l'environnement, sécurité alimentaire : La démocratie est dans le pré, Territoires* n° 417, avril 2001.

• *Initiatives locales de participation, 15 sites analysés, Territoires* n° 421, octobre 2001 : exemple détaillé de la démarche d'Agenda 21 de Romans-sur-Isère.

• *S'engager pour les municipales : 90 propositions pour plus de démocratie, Territoires* n° 407, avril 2000.

• *Éducation, agendas 21, économie solidaire... 6 rencontres de la démocratie locale, Territoires* n° 414, janvier 2001.

• *Le développement durable : une conception nouvelle de la gestion des politiques locales, Serge Depaquit, dans Territoires* n° 400, novembre 1999, page 32.

• *L'évaluation démocratique : un enjeu de pouvoir, un défi démocratique, Cahiers Devenirs* n° 11.

• *La citoyenneté locale à l'heure du développement durable, Cahiers Devenirs* n° 31 / 33.

• *L'évaluation démocratique, outil de citoyenneté active, Jean-Claude Boual et Philippe Brachet, éditions L'Harmattan, 2000.*

• *Repères pour l'agenda 21 local.* édité par l'Association 4D, voir coordonnées ci-dessous.

• **Ailes**, 17, rue du Château d'eau, 75010 Paris, tél. : 01 40 03 64 20, e-mail : ailes@globenet.org

• **Association 4D** (Dossiers et débats pour un développement durable), 7, impasse Charles Petit, 75011 Paris, tél. : 01 44 64 74 24, e-mail : 4d@globenet.org

• **Comité 21**, 3, villa d'Orléans, 75014 Paris, tél. : 01 43 27 84 21, site web : www.comite21.org

• **France nature environnement**, 5, place de la République, 45000 Orléans, tél. : 02 38 42 70 81, site web : www.fne.asso.fr

• **Ademe** (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), 27, rue Louis-Vicat, 75015 Paris, tél. : 01 47 65 20 00, site web : www.ademe.fr

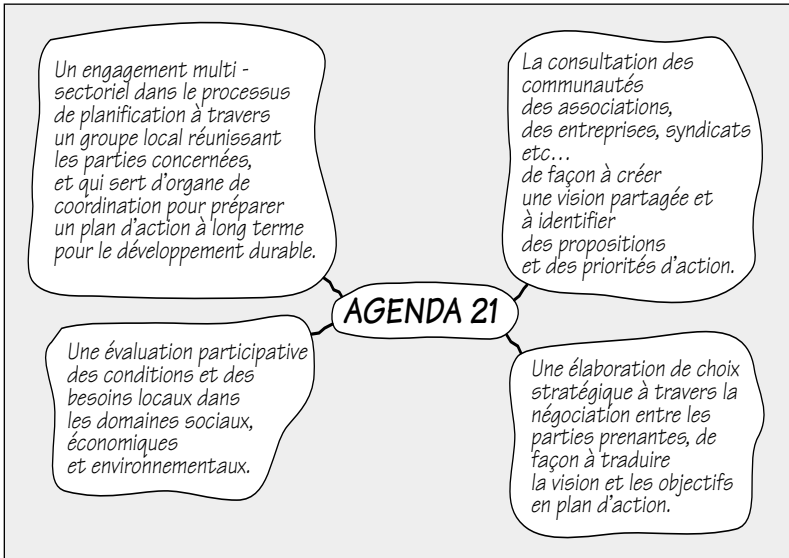
• **Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement**, 20, avenue de Ségur, 75007 Paris, tél. : 01 42 19 20 21, site web : ministere@environnement.gouv.fr

CONTACTS

5 L'Agenda 21, instrument d'un développement local global

Renouveler la démocratie, promouvoir les objectifs du développement durable, supposent non seulement une vision prospective, mais également des pratiques et de l'expérimentation. L'adaptation et la mise en œuvre d'Agendas 21, notamment au plan local, en constituent certainement l'instrument essentiel.

Quatre composantes qui peuvent être précisées pour l'élaboration d'un Agenda 21 :



DÉFINITION

• **L'Agenda 21**, autrement dit, « ce qui doit être fait pour le XXI^e siècle », est une proposition complémentaire de la déclaration générale du sommet de Rio de juin 1992. Il s'agit d'un plan global conçu pour les gouvernements, les institutions, les acteurs civiques, économiques et sociaux, qui doit trouver sa traduction à toutes les échelles, entre autres sous la forme d'Agendas 21 locaux. Il repose sur l'idée que nous nous trouvons à un tournant de l'histoire, que nous ne pouvons pas continuer avec les politiques actuelles qui maintiennent l'écart entre pays riches et pays pauvres et qui mettent en péril les écosystèmes. Il entend traduire dans les faits la mise en œuvre d'un nouveau type de développement.

Ainsi fait, l'Agenda 21 local est un document stratégique et opérationnel, un projet de territoire à long terme décliné en programmes d'actions soumis à une évaluation régulière et qui résulte d'un débat organisé à l'échelle de chaque territoire, agglomération ou Pays. Il constitue généralement un cadre d'action pour les dix à quinze ans à venir, comportant les étapes et objectifs intermédiaires nécessaires.

Les chartes de Pays et les projets d'agglomération, prévus dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable (Loaddt), devraient concrétiser au plan français l'engagement en faveur des Agendas 21. Par ailleurs, la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) prévoit qu'à partir du premier janvier 2002, les schémas de cohérence territoriale (Scot) constitueront des documents de planification mettant en cohérence les politiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux. Ce qui motive l'élaboration d'un Agenda 21 local, c'est sa capacité à constituer une réponse cohérente aux enjeux essentiels qui se posent à l'échelle du territoire.

Les enjeux fondamentaux de l'Agenda 21 :

- | |
|---|
| - L'organisation et l'aménagement de l'espace |
| - L'écogestion des ressources naturelles |
| - Le développement socio-économique ; ses conséquences sur l'emploi, les inégalités, la qualité de la vie |
| - L'énergie |
| - Les déplacements et la mobilité |
| - Les déchets |
| - L'accessibilité aux équipements et aux services urbains |
| - L'insertion de la collectivité dans les enjeux planétaires (effet de serre, etc.) |

Il n'existe pas de modèle « clé en main » d'Agenda 21 local. La méthode proposée est une démarche dont la traduction en actions est laissée à l'initiative locale. Ainsi, l'Agenda 21 local constitue un moyen incontournable d'éducation à la citoyenneté. ■